



ESTADO DE RORAIMA
CÂMARA MUNICIPAL DE CARACARAÍ
Sala das Comissões

OF. GAB. PRES. Nº 055/2020

Caracaraí - RR, 03 de dezembro de 2020.

Excelentíssimo Senhor

LUIZ RODRIGUES PEREIRA

Presidente da Comissão de saúde, assistência social e meio ambiente.

NESTA/.

Senhor Presidente,

Ao cumprimenta-lo, encaminho a Vossa Excelência o **Projeto de Lei Nº 007/2020 “Dispõe sobre a criação da área de proteção ambiental Xeriuni – APA XERUINI e do Conselho consultivo e dá outras providências”**, para ser analisado e votado por esta Comissão.

Atenciosamente,

JOSUÉ SALES TEIXEIRA
Presidente CMC



ESTADO DE RORAIMA
CÂMARA MUNICIPAL DE CARACARAÍ
Sala das Comissões

OF. CSASMA. Nº 002/2020

Caracaraí - RR, 07 de dezembro de 2020.

Excelentíssimo Senhor

JOSUÉ SALES TEIXEIRA

Presidente da Câmara Municipal de Caracaraí – Estado de Roraima.

NESTA/.

Senhor Presidente,

Com os meus cordiais cumprimentos devolvo a esta Presidência o **Projeto de Lei Nº 007/2020 “Dispõe sobre a criação da área de proteção ambiental Xeriuni – APA XERUINI e do Conselho consultivo e dá outras providências”**, devidamente analisado e aprovado por esta Comissão.

Atenciosamente,

GLEDICI BARBOSA SILVA
Presidente da Comissão



ESTADO DE RORAIMA
CÂMARA MUNICIPAL DE CARACARAÍ
Sala das Comissões

PARECER DA COMISSÃO DE SAÚDE, ASSISTÊNCIA SOCIAL E MEIO AMBIENTE.

DA ANÁLISE DO VOTO DA RELATORIA:

Veio a esta relatoria e a esta Comissão o Parecer ao Projeto de Lei Nº 007/2020 “Dispõe sobre a criação da área de proteção ambiental Xeriuni – APA XERUINI e do Conselho consultivo e dá outras providências”, onde o mesmo aprova a matéria, na qual os membros da comissão analisaram em pauta e colocaram em discussão, aprovado por unanimidade.

Sala das Comissões, 07 de dezembro de 2020.



GILDECI BARBOSA SILVA
Presidente

VITOR MARCELO FERREIRA MOREIRA
Secretário

MARIA DE PINHO MINEIRO
Relatora da Comissão



ESTADO DE RORAIMA
CÂMARA MUNICIPAL DE CARACARAÍ
Sala das Comissões

PARECER DA RELATORIA

MATÉRIA:

Parecer ao Projeto de Lei Nº 007/2020 “Dispõe sobre a criação da área de proteção ambiental Xeriuni – APA XERUINI e do Conselho consultivo e dá outras providências”.

DA ANÁLISE DO VOTO DA RELATORIA:

Veio a esta relatoria a matéria acima mencionada. Este relator analisou a mesma e observou estar tecnicamente correto e que sou de parecer favorável e voto pela sua aprovação.

É meu parecer.

Sala da Relatoria, 07 de dezembro de 2020.

MARIA DE PINHO MINEIRO
Relator da Comissão



ESTADO DE RORAIMA
CÂMARA MUNICIPAL DE CARACARÁI
Sala das Comissões

ATA

No sétimo dia do mês de dezembro de dois mil e vinte, na sala das comissões, sob a Presidência do Vereador **LUIZ RODRIGUES PEREIRA**, reuniram-se os membros da Comissão de saúde e assistência social, para discutirem sobre o **Projeto de Lei Nº 007/2020 “Dispõe sobre a criação da área de proteção ambiental Xeriuni – APA XERUINI e do Conselho consultivo e dá outras providências”**, Lida á matéria e o Parecer do Relator, os membros da Comissão aprovaram a matéria em pauta por unanimidade. Eu **VITOR MARCELO FERREIRA MOREIRA**, secretariei e lavrei a presente ata.

Sala das comissões, 07 de dezembro de 2020.

GILBECI BARBOSA SILVA
Presidente

VITOR MARCELO FERREIRA MOREIRA
Secretário

MARIA DE PINHO MINEIRO
Relatora da Comissão



ESTADO DE RORAIMA
CÂMARA MUNICIPAL DE CARACARÁ
Sala das Comissões


OF. CSASMA. Nº 002/2020. Caracará - RR, 07 de dezembro de 2020.

Excelentíssimo Senhor
LUIZ RODRIGUES PEREIRA
Presidente da Comissão de saúde e assistência social.
Nesta/

Senhor Presidente,

Venho através deste devolver a Vossa Excelência o **Projeto de Lei Nº 007/2020 “Dispõe sobre a criação da área de proteção ambiental Xeriuni – APA XERUINI e do Conselho consultivo e dá outras providências”**, devidamente analisado e tecnicamente aprovado por esta Relatoria.

Atenciosamente,


MARIA DE PINHO MINEIRO
Relatora da Comissão



ESTADO DE RORAIMA
CÂMARA MUNICIPAL DE CARACARAÍ
Sala das Comissões

OF. CSASMA. Nº 002/2020

Caracaraí - RR, 07 de dezembro de 2020.

Excelentíssimo Senhor

JOSUÉ SALES TEIXEIRA

Presidente da Câmara Municipal de Caracaraí – Estado de Roraima.

NESTA/.

Senhor Presidente,

Com os meus cordiais cumprimentos devolvo a esta Presidência o **Projeto de Lei Nº 007/2020 “Dispõe sobre a criação da área de proteção ambiental Xeriuni – APA XERUINI e do Conselho consultivo e dá outras providências”**, devidamente analisado e aprovado por esta Comissão.

Atenciosamente,


GILDECI BARBOSA SILVA
Presidente da Comissão



ESTADO DE RORAIMA
CÂMARA MUNICIPAL DE CARACARAI
Amazônia patrimônio dos brasileiros

PARECER DA COMISSÃO DE JUSTIÇA, REDAÇÃO, DEFESA DO CONSUMIDOR E ASSUNTOS FUNDIÁRIOS.

ZENILSON DE OLIVEIRA SOUSA

Presidente



SILVIO MANOEL DE LIMA

Secretário



GILDECI BARBOSA SILVA

Relator



ESTADO DE RORAIMA
CÂMARA MUNICIPAL DE CARACARÁ
Sala das Comissões

OF. CJRDCAF. Nº 023/2020.

Caracará - RR, 07 de dezembro de 2020.

Excelentíssimo Senhor

ZENILSON DE OLIVEIRA SOUSA

Presidente da Comissão de Justiça, Defesa do Consumidor Assuntos Fundiários.

NESTA/.

Senhor Presidente,

Venho através deste devolver a Vossa Excelência o **Projeto de Lei Nº 007/2020 “Dispõe sobre a criação da área de proteção ambiental Xeriuni – APA XERUINI e do Conselho consultivo e dá outras providências”**, devidamente analisado e aprovado por esta Comissão.

Atenciosamente,


GILDECI BARBOSA SILVIA
Relator da Comissão



ESTADO DE RORAIMA
CÂMARA MUNICIPAL DE CARACARAÍ
Sala das Comissões

OF. CJRDCAF. Nº 023/2020

Caracarái - RR, 07 de dezembro de 2020.

Excelentíssimo Senhor

JOSUÉ SALES TEIXEIRA

Presidente da Câmara Municipal de Caracarái – Estado de Roraima.

NESTA/.

Senhor Presidente,

Com os meus cordiais cumprimentos devolvo a esta Presidência o **Projeto de Lei Nº 007/2020 “Dispõe sobre a criação da área de proteção ambiental Xeriuni – APA XERUINI e do Conselho consultivo e dá outras providências”**, devidamente analisado e aprovado por esta Comissão.

Atenciosamente,

ZENILSON DE OLIVEIRA SOUSA
Presidente da Comissão



MINUTA

PROJETO DE LEI Nº 007/2020, DE 22 DE OUTUBRO DE 2020.

DISPÕE SOBRE, A CRIAÇÃO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL XERIUINI – APA XERIUINI E DO CONSELHO CONSULTIVO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

A PREFEITA DO MUNICÍPIO DE CARACARÁI-RR, no uso de suas atribuições que lhe confere o art. 83, Inciso IX da Lei Orgânica do Município, de 20 de dezembro de 2.007, o art. 84, inciso IV, e o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Federal, e tendo em vista o disposto na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, na Lei Complementar nº. 464/2008, de 10 de julho de 2.008 e no Decreto nº. 4.340, de 22 de agosto de 2002,

Art. 1º. Fica criada a Área de Proteção Ambiental Xeriuini, localizada no Município de Caracarái, Estado de Roraima, com o objetivo de:

- I. Conservar as áreas representativas dos ecossistemas ali existentes;
- II. Promover o uso sustentável dos recursos naturais;
- III. Proteger os recursos hídricos;
- IV. Promover a melhoria da qualidade de vida das populações;
- V. Proteger as sub-bacias hidrográficas da região;
- VI. Promover o desenvolvimento social e econômico das comunidades de povos tradicionais nela encontrados;
- VII. Proteger a diversidade biológica.

Art. 2º. A Área de Proteção Ambiental Xeriuini fica localizada no Município de Caracarái, Estado de Roraima, com perímetro de setecentos e sessenta e cinco mil, trezentos e noventa metros, encerrando uma área aproximada de um milhão, seiscentos e setenta e um mil e seiscentos e noventa e quatro hectares, apresentando os limites a seguir descritos:

§1º. Toma-se como origem o marco **P1**, de coordenadas geográficas N=01°09'15'' e W Gr 61°20'27'', localizado junto a um igarapé sem denominação, afluente da margem direita do Rio Branco; deste, segue-se no sentido montante por sua margem esquerda até o marco **P2**, de coordenadas geográficas N=01°03'21'' e W Gr 61°24'36'', localizado em um dos formadores do citado igarapé; deste, segue por uma linha seca até o marco **P3**, de coordenadas geográficas N=00°58'47'' e W Gr 61°29'31'', localizado na confluência de dois formadores do igarapé Niquiá; deste, segue no sentido jusante em sua margem esquerda até o marco **P4**, de coordenadas geográficas N=00°47'18'' e W Gr 61°38'19'', localizado da foz do referido igarapé no rio Água Boa do Univini; deste, segue no sentido montante pela margem direita do referido rio, até o marco **P5**, de coordenadas geográficas N=01°03'54'' e

MBOA



ESTADO DE RORAIMA
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARACARÁI
"AMAZÔNIA PATRIMÔNIO DOS BRASILEIROS"



Art. 6º. Fica criado o Conselho Consultivo da Área de Proteção Ambiental Xeriuini, órgão colegiado com sede no Município de Caracarái, que tem por finalidade contribuir com as ações voltadas à gestão participativa ao planejamento e desenvolvimento desta Unidade de Conservação, principalmente no que concerne a implantação efetiva dos instrumentos de gestão e planejamento, bem como do cumprimento dos seus objetivos de criação e demais ações pertinentes à efetiva utilização sustentável por da implantação e implementação do Plano de Manejo desta Unidade de Conservação, exercendo funções consultiva, vinculado a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo, nos termos do o art. 35, parágrafo único da Lei Complementar nº. 464/2008, de 10 de julho de 2.008, o art. 15, § 5º da Lei nº. 9.985, de 18 de julho de 2.000, bem como, os art. 17 a 20 do Decreto nº. 4.340, de 22 de agosto de 2002.

Art. 7º. Compete ao Conselho Consultivo da APA Xeriuini:

- I. Elaborar o seu regimento interno, no prazo de noventa dias, contados a partir da sua instalação;
- II. Acompanhar a elaboração, implementação e revisão do plano de manejo da APA da Xeriuini, quando couber, garantindo o seu caráter participativo;
- III. Buscar a integração da unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno;
- IV. Esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade;
- V. Manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade, inclusive em sua zona de influência;
- VI. Propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e aperfeiçoar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso;
- VII. Propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e aperfeiçoar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso;
- VIII. Atuar excepcionalmente como Conselho Deliberativo nos seguintes casos:
 - a) Aprovação do **Plano de Manejo** e respectivo **Zoneamento Ecológico Econômico/Zoneamento Ambiental** e demais questões que requeiram aval do conselho;
- IX. Exercer outras atividades correlatas.

Art. 8º. O Conselho Consultivo da APA Xeriuini compõe-se de 14 (catorze) membros, nomeados pelo Prefeito (a), escolhidos dentre personalidade de reconhecido idoneidade residente e ou (atuação) no Município.

Parágrafo único. Atendidos os requisitos qualificação exigidos para os titulares, o Prefeito (a) poderá nomear igual número de conselheiros suplentes que serão convocados para substituir aqueles que se licenciarem ou estiverem impedidos, e sucedê-los, em caso de vacância.

Art. 9º. O Conselho Consultivo da APA Xeriuini terá a seguinte composição:

MPCA



ESTADO DE RORAIMA
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARACARÁI
"AMAZÔNIA PATRIMÔNIO DOS BRASILEIROS"



W Gr 61°44'33'', localizado no encontro deste com o rio Capivara; deste, segue por uma linha seca, junto a terras arrecadas pela união até o marco **P6**, de coordenadas geográficas N=00°38'27'' e W Gr 62°30'58'', situado na linha limite interestadual do Amazonas e Roraima; deste, segue por uma linha seca acompanhando a linha limite interestadual citada até as cabeceiras do rio Jufari, seguindo-se no sentido jusante, na mesma linha limite interestadual, em sua margem esquerda até o marco **P7**, de coordenadas geográficas N=00°04'53'' e W Gr 62°25'31''; deste, segue no sentido jusante junto à margem esquerda do rio Jufari, na linha limite interestadual até o marco **P8**, de coordenadas geográficas S=00°19'32'' e W Gr 62°11'33'', localizado na confluência deste com o igarapé Pacuti; deste, segue no sentido jusante pela margem esquerda do Rio Jufari na citada linha limite interestadual até o marco **P9**, de coordenadas geográficas S=00°41'25'' e W Gr 62°27'58''; deste, segue no sentido jusante pela margem esquerda do citado rio, na linha limite interestadual até o marco **P10**, de coordenadas geográficas S=00°40'54'' e W Gr 62°29'11''; deste, segue no sentido jusante pela margem esquerda do citado rio na linha limite interestadual até o marco **P11**, de coordenadas geográficas S=00°46'56'' e W Gr 62°30'08, localizado na linha limite interestadual; deste segue no sentido jusante pela margem esquerda do rio Jufari, na linha limite interestadual até o marco **P12**, de coordenadas geográficas S=01°15'06'' e W Gr 61°58'20'', localizado junto à sua foz no Rio Negro; deste, segue no sentido jusante pela margem esquerda do Rio Negro até o marco **P13**, de coordenadas geográficas S=01°23'54'' e W=61°51'30'', localizado junto à foz do Rio Branco; deste, segue no sentido montante pela margem direita do Rio Branco até o marco **P14**, de coordenadas geográficas N=00°04'54'' e W Gr 61°46'22'', localizado na foz do Igarapé Muaú, no mesmo rio; deste, segue no sentido montante pela margem direita do citado rio até o marco **P1**, início da descrição deste polígono.

§ 2º. O subsolo da área descrita no § 1º integra os limites da Área de Proteção Ambiental Xeriuini.

Art. 3º. Fica vedado, no interior da APA Xeriuini, o exercício de atividades efetivas ou potencialmente degradadoras do meio ambiente, em especial:

- I. A implantação e o funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras;
- II. A disposição de resíduos sólidos classe I;
- III. O despejo de efluentes não tratados.

Art. 4º. A Área de Proteção Ambiental Xeriuini será administrada, supervisionada e fiscalizada pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo, que adotará as medidas necessárias a seus efetivos controle, proteção e implementação.

Art. 5º. Fica o Poder Executivo Municipal após análise do Poder Legislativo, autorizado a criar na estrutura administrativa e organizacional da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo a Divisão de Unidades de Conservação.

MPOA



ESTADO DE RORAIMA
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARACARÁI
"AMAZÔNIA PATRIMÔNIO DOS BRASILEIROS"



- I. 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo;
- II. 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Agricultura;
- III. 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Ação Social e Cidadania;
- IV. 01 (um) representante da Secretaria Municipal Educação, Cultura e Desportos;
- V. 01 (um) representante da Procurador-Geral do Município;
- VI. 01 (um) representante da Comissão de Meio Ambiente da Câmara Municipal;
- VII. 01 (um) representante do Órgão Federal de Meio Ambiente;
- VIII. 01 (um) representante do Órgão Estadual de Meio Ambiente;
- IX. 01 (um) representante da Universidade Estadual de Roraima;
- X. 03 (dois) representantes das comunidades sediadas na UC;
- XI. 01 (um) representante das empresas de turismo;
- XII. 01 (um) representante das entidades dos pescadores, agricultores e extrativista sediada no Município.

Art. 10º. O conselho será nomeado para o mandato de dois anos, sendo permitida a recondução.

Art. 11º. O chefe da APA Xeriuni será o representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo e presidirá o Conselho Consultivo.

Parágrafo único. O conselheiro não receberá qualquer tipo de remuneração, sendo as suas atividades consideradas como função de relevância pública.

Art. 12º. O Conselho Consultivo da APA Xeriuni terá seu funcionamento regido por regimento interno próprio e obedecendo as seguintes normas;

- I. Plenária como órgão de deliberação máximo;
- II. As sessões plenárias serão realizadas ordinariamente a cada três meses e extraordinária quando convocada pelo Presidente ou por requerimento da maioria dos seus membros.

Art. 13º. As reuniões e sessões do Conselho da APA Xeriuni serão públicas, precedidas de ampla divulgação, com pautas preestabelecidas no ato da convocação e realizadas em local de fácil acesso.

Art. 14º. A Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo prestará o apoio administrativo-financeiro necessário ao funcionamento do Conselho Consultivo da APA Xeriuni.

Art. 15º. Para melhor desempenho de suas funções, o Conselho Consultivo da APA Xeriuni, poderá recorrer a pessoas e entidades, mediante os seguintes critérios:

- I. Consideram-se colaboradores do Conselho Consultivo da APA Xeriuni, as instituições formadoras de recursos humanos na área ambiental, desenvolvimento

MED



ESTADO DE RORAIMA
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARACARÁI
"AMAZÔNIA PATRIMÔNIO DOS BRASILEIROS"



sustentável e as entidades representativas de grupos e movimentos sociais, sem embargo de sua condição de membro.


- II. Poderão ser convocadas pessoas ou instituições de notória especialização para assessora o Conselho Consultivo da APA Xeriuni, em assuntos específicos.

Parágrafo único. As resoluções do Conselho Consultivo da APA Xeriuni, bem como os temas tratados em plenária de diretoria e comissões, serão objeto de ampla e sistemática divulgação.

Art. 16º. As normas de funcionamento e administração do conselho, bem as atribuições dos seus membros, serão definidas em Regimento Interno.

Art. 17º. Os atos administrativos e normativos referente à gestão da APA Xeriuni emitidos anteriormente a esta lei, permanecem validos.

Art. 18º. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário.


MARIA DO PERPÉTUO SOCORRO DE LIMA GUERRA AZEVEDO
Prefeita Municipal



MENSAGEM AO PROJETO DE LEI Nº 007/2020, DE 22 DE OUTUBRO DE 2020

Ao Excelentíssimo Senhor
JOSUÉ SALES TEIXEIRA
Presidente da Câmara Municipal de Caracarái/RR
Nesta

Senhor Presidente,


Nobres Edis,

Tenho a honra de encaminhar, por intermédio de Vossa Excelência, à elevada deliberação dessa respeitável Casa Legislativa, para análise de Vossas Excelências, o Projeto de Lei em anexo, que versa sobre a Criação da Área de Proteção Ambiental Xeriuini – APA Xeriuini e do Conselho Consultivo.

A medida decorre de proposta da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo em adequar a legislação municipal ao conjunto de leis em vigor no país, com base na Lei nº. Lei nº. 9.985, de 2000, que dispõe sobre a criação e gestão de unidades de conservação, e estabelece, no seu Art. 22, as unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público, e bem como, contemplar as recomendações do TCE/RR-Tribunal de Contas do Estado de Roraima ora solicitadas, encontra-se delineada, em seus contornos gerais, em MEMO. a mim encaminhado pela Titular da Pasta, texto que faço anexar, por cópia, à presente Mensagem, para conhecimento dessa ilustre Casa Legislativa.

Expostas, assim, as razões determinantes de minha iniciativa e tendo em vista a natureza da matéria, venho solicitar que a apreciação da propositura se faça em caráter de urgência, estamos apresentando a presente proposição. Esperamos poder contar com o apoio dos nossos ilustres pares nessa Casa para a sua aprovação

Renovo a Vossa Excelência os protestos de minha elevada estima e consideração.


MARIA DO PERPÉTUO SOCORRO DE LIMA GUERRA AZEVEDO
Prefeita Municipal



ESTADO DE RORAIMA
CÂMARA MUNICIPAL DE CARACARAÍ
Sala das Comissões

OF. GAB. PRES. Nº 056/2020

Caracaraí - RR, 03 de dezembro de 2020.

Excelentíssimo Senhor

ZENILSON DE OLIVEIRA SOUSA

Presidente da Comissão de Justiça, Redação, Defesa do Consumidor Assuntos Fundiários.

NESTA/.

Senhor Presidente,

Ao cumprimenta-lo, encaminho a Vossa Excelência o Projeto de Lei Nº 007/2020 "Dispõe sobre a criação da área de proteção ambiental Xeriuni – APA XERUINI e do Conselho consultivo e dá outras providências", para ser analisado e votado por esta Comissão".

Atenciosamente,

JOSUÉ SALES TEIXEIRA
Presidente CMC



ESTADO DE RORAIMA
CÂMARA MUNICIPAL DE CARACARAÍ
Sala das Comissões

OF. CJRDCAF. Nº 022/2020.

Caracaraí - RR, 04 de dezembro de 2020.

Excelentíssimo Senhor

GILDECI BARBOSA SILVA

Relator da Comissão de Justiça, Defesa do Consumidor e Assuntos Fundiários.
NESTA/.

Senhor Relator,

Com os meus cordiais cumprimentos, encaminho a esta Relatoria o Projeto de Lei Nº 007/2020 “Dispõe sobre a criação da área de proteção ambiental Xeriuni – APA XERUINI e do Conselho consultivo e dá outras providências”, para ser analisado e votado por esta Relatoria.

Atenciosamente,

Zenilson de Oliveira Sousa
04/12/2020

ZENILSON DE OLIVEIRA SOUSA
Presidente da Comissão



ESTADO DE RORAIMA
CÂMARA MUNICIPAL DE CARACARÁI
Sala das Comissões

PARECER DA COMISSÃO DE JUSTIÇA, REDAÇÃO, DEFESA DO CONSUMIDOR E ASSUNTOS FUNDIÁRIOS.

DA ANÁLISE DO VOTO DA RELATORIA:

Veio a esta relatoria e a esta Comissão o Parecer ao Projeto de Lei Nº 007/2020 “Dispõe sobre a criação da área de proteção ambiental Xeriuni – APA XERUINI e do Conselho consultivo e dá outras providências”, onde o mesmo aprova a matéria, na qual os membros da comissão analisaram em pauta e colocaram em discussão, aprovaram por unanimidade.

Sala das Comissões, 07 de dezembro de 2020.

ZENILSON DE OLIVEIRA SOUSA
Presidente


SILVIO MANOEL DE LIMA JUNIOR
Secretário


GILDECI BARBOSA SILVA
Relator da Comissão.



ESTADO DE RORAIMA
CÂMARA MUNICIPAL DE CARACARAÍ
Sala das Comissões

PARECER DA RELATORIA

MATÉRIA:

Parecer ao Projeto de Lei Nº 007/2020 “Dispõe sobre a criação da área de proteção ambiental Xeriuni – APA XERUINI e do Conselho consultivo e dá outras providências”.

DA ANÁLISE DO VOTO DA RELATORIA:

Veio a esta relatoria a matéria acima mencionada. Este relator analisou a mesma e observou estar tecnicamente correto e sou de parecer favorável e voto pela sua aprovação.

É meu parecer.

Sala da Relatoria, 07 de dezembro de 2020.


GILDECI BARBOSA SILVA
Relator da Comissão



ESTADO DE RORAIMA
CÂMARA MUNICIPAL DE CARACARAÍ
Sala das Comissões

ATA

No sétimo segundo dia do mês de dezembro de dois mil e vinte, na sala das comissões, sob a Presidência do Vereador **ZENILSON DE OLIVEIRA SOUSA** reuniram-se os membros da Comissão de Justiça, Defesa do Consumidor e Assuntos Fundiários, para discutirem sobre o **Projeto de Lei Nº 007/2020 “Dispõe sobre a criação da área de proteção ambiental Xeriuni – APA XERUINI e do Conselho consultivo e dá outras providências”**, Lida á matéria e o Parecer do Relator, os membros da Comissão aprovaram a matéria em pauta por unanimidade. Eu, **SILVIO MANOEL DE LIMA JUNIOR** secretariei e lavrei a presente ata.

Sala das comissões, 07 de dezembro de 2020.

ZENILSON DE OLIVEIRA SOUSA
Presidente


SILVIO MANOEL DE LIMA JUNIOR
Secretário


GILDECI BARBOSA SILVA
Relator da Comissão.



Av. Capitão Júlio Bezerra, nº 534, - Bairro Centro, Boa Vista/RR, CEP 69301-410
 Telefone: (95) 3621-2684 / 3621-3424 - - http://www.tce.rr.leg.br

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 42/2020

DO PROCESSO

Processo nº 002685/2019 - CE - FISCALIZAÇÃO - AUDITORIA OPERACIONAL
 Relator: Conselheiro Manoel Dantas Dias

DA FISCALIZAÇÃO

Secretaria Geral de Controle Externo
 Secretaria de Auditorias Especiais e de Natureza Operacional
 Instrumento de Fiscalização: Auditoria Operacional
 Objeto da fiscalização: Governança e gestão das Unidades de Conservação
 Portaria de Fiscalização nº 012, de 30/4/2019 e Portaria nº 004/2020, de 6/2/2020
 Período abrangido pela fiscalização: janeiro de 2014 à dezembro de 2018
 Equipe de auditoria:
 Carlos Heider da Silva Souza, matrícula nº 0152-0- Supervisor
 Valdélia Vieira dos Santos Lena, matrícula nº 0194-5 - Coordenador
 Maria do Perpétuo Socorro Moura Pinho, matrícula nº 104-0 - Membro

DOS FISCALIZADOS

Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (**Femarh**): **Ionilson Sampaio de Souza** - Presidente Interino da Femarh
 Instituto de Amparo a Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de Roraima (**IACTI**): **Aluizio Nascimento da Silva** - Diretor Presidente do IACTI
 Instituto de Terras e Colonização de Roraima (**ITERAIMA**): **Márcio Glayton Araújo Grangeiro** - Presidente Interino do ITERAIMA
 Secretária de Estado do Planejamento e Desenvolvimento (**SEPLAN**): **Marcos Jorge de Lima** - Secretário da SEPLAN
 Prefeitura de Caracaraí: **Maria do Perpétuo Socorro de Lima Guerra** - Prefeita

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AOP	Auditoria Operacional
APA	Área de Preservação Ambiental
ARPA	Áreas Protegidas da Amazônia
BRB	Baixo Rio Branco
CF	Constituição Federal
CGGC POT	Comitê Gestor de Geotecnologia, Cartografia, Planejamento e Ordenamento Territorial
CGPTERR	Centro de Geotecnologia, Cartografia e Planejamento Territorial
CNUC	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
DPTGT	Diretoria de Pesquisa e Tecnologia em Gestão Territorial
DUC	Divisão de Unidade de Conservação
FSDL	Fragmentações, Sobreposições, Duplicidades e Lacunas
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EP	Evento Processual
FEMA	Fundo Estadual do Meio Ambiente
Femarh	Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
FUNBio	Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
IACTI	Instituto de Amparo a Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IDEFER	Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado de Roraima
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INDIMAPA	Indicadores de Implementação e Gestão
ITERAIMA	Instituto de Terras e Colonização do Estado de Roraima
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MMA	Ministério do Meio Ambiente
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PPA	Plano Plurianual
PNPCT	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
PPCDQ	Plano Estadual de Prevenção e Controle de Queimadas
QDD	Quadro de Detalhamento de Despesas
SEAPA	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SEMMAT	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo
SEPLAN	Secretaria Estadual de Planejamento e Desenvolvimento
SEUC	Sistema Estadual de Unidades de Conservação
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPOT	Sistema de Planejamento e Ordenamento Territorial
SRFA	Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal
TCERR	Tribunal de Contas do Estado de Roraima
TCU	Tribunal de Contas da União
UC	Unidade de Conservação
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico
ZPE	Zonas de Pesca Esportiva
ZPC	Zona Piloto de Pescado Cultivado

1 INTRODUÇÃO

1.1 Deliberação da Auditoria

Essa Auditoria Operacional originou-se da assinatura do Acordo de Cooperação Técnica que entre si celebraram o Tribunal de Contas da União (TCU) e Diversos órgãos e entidades públicos, EP 0228942.

A auditoria tem a finalidade de avaliar a governança das Unidades de Conservação Brasileiras, no caso em tela, as do Bioma Amazônia, identificando riscos e oportunidades de melhoria, por meio da avaliação das condições normativas, institucionais e operacionais necessárias ao alcance dos objetivos para os quais as Unidades de Conservação foram criadas.

Para a realização da auditoria foi expedida a Portaria nº 795/2018/TCERR, de 24/7/2018, com a finalidade de conduzir os trabalhos, conforme EP 0129688 do processo 003578/2018, além da Portaria de Fiscalização Nº 012/2019/TCERR, de 30/4/2019, EP 0232581, com o objetivo de realizar o planejamento, a execução e o relatório. Para a emissão do relatório final, após a análise dos comentários dos gestores, conforme dispõe o art. 3º da IN nº 005/2016, republicada em 24/8/2016, foi expedida a Portaria nº 004/2020/TCERR, de 6/2/2020.

Por força desse acordo de cooperação o presente trabalho foi inserido no Plano Anual de Fiscalização (PAF), Resolução nº 019/2018, AUD-10, publicada no Diário Eletrônico do TCERR Nº 088, de 4/1/2019.

A celebração do acordo busca, por meio de cooperação técnica entre órgãos e entidades públicos avançar na avaliação das políticas públicas adotadas nas Unidades de Conservação (UCs), e construir uma compreensão integrada da gestão do Bioma Amazônia em face do grau de implementação dos indicadores Indimapa¹, tomando como ponto de corte a auditoria realizada em 2013.

Sendo assim, o presente trabalho revisita a auditoria realizada em 2013 nas Unidades de Conservação do Bioma Amazônia no qual buscou-se verificar em que medida as Unidades de Conservação evoluíram na implementação dos indicadores (Indimapa). E, ainda, acrescentou a auditoria um novo viés, que vem a ser a análise das políticas públicas adotadas nas Unidades de Conservação e em que medida estas políticas estão focadas no cumprimento das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)².

Esse trabalho procurou realizar, sob a ótica do controle externo, uma avaliação sistêmica da gestão das UCs existentes no estado, que representam um patrimônio público ambiental, bem como a aderência da política estadual de unidades de conservação aos princípios e as características da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

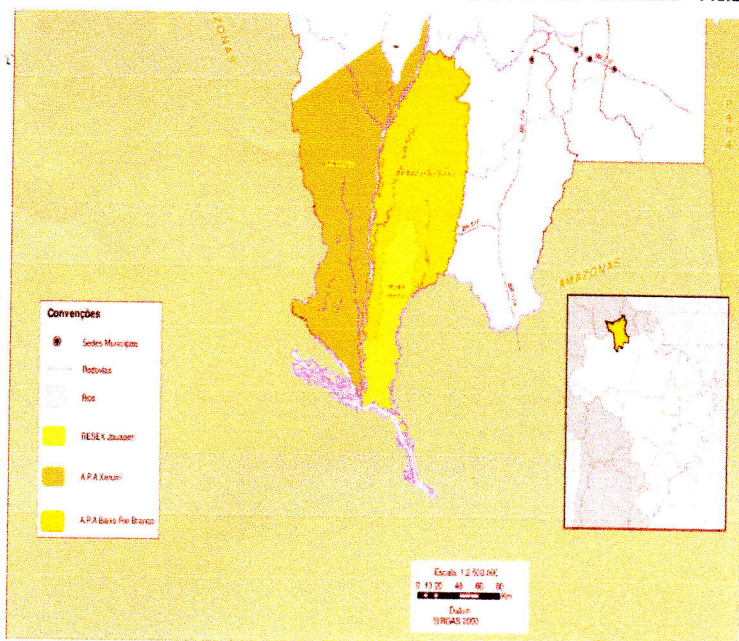
Dito isso, visando alcançar o objetivo proposto, analisou-se as ações governamentais responsáveis pela implementação das políticas de conservação da biodiversidade em nível estadual, mais especificamente relacionadas à gestão das UCs estaduais, de forma a avaliar as condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para que as UCs alcancem os objetivos para os quais foram criadas, identificando riscos e oportunidades de melhoria, bem como boas práticas que contribuam para o aperfeiçoamento da gestão dessas unidades.

Além disso, foram analisados no âmbito da política estadual de unidades de conservação: o alinhamento dessa política com outras políticas econômicas e sociais, e o sistema de mensuração dos resultados existente, visando analisar em que medida as políticas públicas analisadas encontram-se alinhadas com os objetivos e metas dos ODS.

As UCs objeto da presente análise fazem parte do grupo de Uso Sustentável, na categoria de Área de Proteção Ambiental (APA), regulamentada pelo art. 15 da Lei nº 9.985/2000, de 18/7/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

A AOP do Bioma Amazônia foi realizada na Área de Proteção Ambiental (APA) Baixo Rio Branco (BRB), localizada no Município de Rorainópolis, criada pela Lei nº 555, de 14/7/2006. Tendo ocorrido ampliação dessa área pela Lei nº 714, de 21/5/2009, perfazendo uma área total de 1.564.675 ha, cuja entidade responsável pela gestão é a Fundação de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Femarh).

Figura 1: Áreas Institucionais das UCs Estadual e Municipal



Fonte: SEPLAN/CGPTERR, 2019

Empreendeu-se a fiscalização, ainda, na APA Xeruiuni, criada pelo Decreto nº 25, de 8/12/1999, perfazendo uma área total de 1.671.694 ha, sob a responsabilidade do município de Caracará, por meio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo (SEMMAAT).

Dessa forma, a realização dessa auditoria abrange cinco jurisdicionados envolvidos direta ou indiretamente na temática abordada por esse trabalho, a saber: a Femarh, por ser a gestora de Meio Ambiente no estado; a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento (SEPLAN), por ser responsável pelo Turismo e pelo Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE); o Instituto Terras e Colonização do Estado de Roraima (ITERAIMA), por ser o gestor da Regularização Fundiária no estado; o Instituto de Amparo a Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de Roraima (IACTI), responsável pelo fomento e controle de pesquisas, além do Município de Caracará.

Vale informar, que ao longo do trabalho deparou-se com a APA Itapará, de responsabilidade do município de Rorainópolis, que apesar dessa UC ter sido criada pela Lei nº 074, de 10/10/2001, há praticamente 18 anos, ainda não possui inscrição no CNUC, conseqüentemente a área aproximada de 748.051,00 ha não poderá receber qualquer tipo de fomento voltado às UCs, bem como não faz parte da contagem nacional das áreas preservadas no Brasil.

Dessa forma, essa APA não fazia parte do escopo inicial da auditoria e apesar de contatos com os gestores com a finalidade de se obter maiores informações para subsidiar a inserção dessa UC no trabalho não foi possível obter maiores conhecimentos sobre a sua gestão.

1 Metodologia de Avaliação da Implementação e da Gestão de Áreas Protegidas (Indimapa), ferramenta georreferenciada que utiliza 13 (treze) indicadores e índices, o que permite avaliar as áreas protegidas em três níveis de implementação e gestão (mínimo, médio e máximo).

2 Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são uma agenda mundial adotada durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável em setembro de 2015 composta por 17 objetivos e 169 metas a serem atingidos até 2030. Nesta agenda estão previstas ações mundiais nas áreas de erradicação da pobreza, segurança alimentar, agricultura, saúde, educação, igualdade de gênero, redução das desigualdades, energia, água e saneamento, padrões sustentáveis de produção e de consumo, mudança do clima, cidades sustentáveis, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, crescimento econômico inclusivo, infraestrutura, industrialização, entre outros.

1.2 Visão geral do objeto

Preliminarmente há que se dizer que o presente trabalho de auditoria em alguma medida é uma decorrência da Auditoria Operacional no Bioma Amazônia, realizado em 2013 sob a coordenação do Tribunal de Contas da União.

A fiscalização supracitada teve como objeto as Unidades Estaduais de Conservação do Bioma Amazônia, com a finalidade de avaliar a governança ambiental das áreas protegidas na Amazônia, identificando os riscos e as oportunidades de melhoria, por intermédio da avaliação das condições normativas, institucionais e operacionais necessárias ao alcance de seus objetivos.

Os tribunais de contas participantes além de produzir os próprios relatórios, subsidiaram a construção de um cenário da gestão do bioma Amazônia, por meio do levantamento dos dados dos estados localizados na Amazônia Legal, onde coube ao TCU consolidar e analisar todos os dados coletados, com o intuito de verificar, por meio de indicadores (Indimapa) o nível de maturidade da gestão.

Identificou-se como principal achado local a gestão deficitária das Unidades de Conservação. Assim, o presente trabalho consiste em um resgate e monitoramento do trabalho anterior, mantendo o foco na governança das áreas de conservação, acrescido da perspectiva dos ODS.

É de relevo salientar que os princípios e objetivos propostos pela Agenda 21, da qual o Brasil é um dos 179 signatários, tratam de um programa global que propõe um novo modelo de padrão de desenvolvimento sustentável e solidário.

A criação das UCs consiste em estratégia oportuna, visto que concilia a um só tempo a sustentabilidade com o desenvolvimento sustentável.

Existem duas grandes correntes envolvidas na proteção de espaços territoriais e de seus respectivos recursos naturais, que são a corrente conservacionista e a preservacionista.

A conservacionista surgiu no século XIX em razão da preocupação do desaparecimento de importantes áreas naturais, os cientistas difundiram um modelo de proteção contrário a ocupação humana dentro das áreas protegidas, ou seja, um antagonismo entre o homem e a natureza¹.

Essa percepção limitada e restrita, quanto a presença humana em UCs, começou a mudar no final da década de 80. Os cientistas reconheceram a importância dos saberes tradicionais na conservação da natureza, e admitiram que a ocupação humana contribuía para diversidade biológica.

Nesse cenário, quando o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da CRFB foi regulamentado pela Lei nº 9.985 as duas correntes foram contempladas, de acordo com a categoria e respeito a vocação da área protegida.

Portanto, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação divide-se em Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável.

As UCs de proteção integral têm como objetivo principal preservar a natureza, sendo permitido somente o uso indireto dos recursos naturais, salvo as exceções previstas pelo SNUC.

Já as UCs de uso sustentável objetivam compatibilizar a conservação da natureza com a utilização de parte de seus recursos naturais pelas populações residentes.

No contexto ambiental, a criação de unidades de conservação é uma das principais estratégias de conservação da biodiversidade.

Considerando que o Brasil é o país com a maior diversidade de espécies do mundo, concentrada especialmente no bioma Amazônia, a existência de UCs nessa região é de suma importância não só em nível nacional, mas também internacionalmente, para as presentes e futuras gerações.

Se por um lado a sustentabilidade busca o equilíbrio entre o que a natureza pode oferecer à geração atual, sem comprometer o acesso das gerações futuras aos recursos e serviços ambientais, por outro lado o desenvolvimento sustentável tem como viés atender as necessidades socioambientais das comunidades e o desenvolvimento econômico.

Desta forma, essa auditoria buscou realizar uma avaliação sistêmica da gestão das UCs estaduais, bem como a aderência da política estadual de unidades de conservação com os princípios e as características da Agenda 2030 e dos ODS.

Com a finalidade de manter um banco de dados sobre as UCs, O SNUC, em seu art. 50, dispôs que o Ministério do Meio Ambiente mantivesse um Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) contendo os principais dados de cada unidade de conservação, incluindo, dentre outras características relevantes, informações sobre espécies ameaçadas de extinção, situação fundiária, recursos hídricos, clima, solos e aspectos socioculturais e antropológicos.

Os procedimentos para a inscrição de órgão gestor e de unidades de conservação no CNUC estão normatizados na Portaria nº 380, de 27/12/2005, a qual define os procedimentos para **organização e manutenção** do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, esse cadastro deve ser mantido com a colaboração dos Órgãos gestores federal, estaduais e municipais.

O CNUC é o sistema que mantém as informações oficiais sobre as unidades de conservação do SNUC, permitindo: a geração de relatórios detalhados sobre a situação das unidades de conservação facilitando a realização de diagnósticos, a identificação de problemas e a tomada de decisão; a criação e acompanhamento de indicadores sobre o estado de implementação do SNUC; a conformidade das unidades de conservação com normas e critérios de criação estabelecidos na Lei nº 9.985/2000; além das informações para o planejamento, administração e fiscalização das unidades de conservação.

Convém ressaltar, que as UCs BRB e Xeriuini estão inscritas no cadastro, no entanto os dados estão desatualizados e incompletos: os dados do limite da APA BRB¹ estão desatualizados, uma vez que o Decreto nº 9401, de 5/6/2018, alterou os seus limites com a criação da reserva Extrativista Baixo Rio Branco-Jauaperi, não possui informações sobre os fatores bióticos, abióticos, assim como nenhuma outra informação, inclusive os dados para contato com o gestor.

A APA Xeriuini² possui informações bastante detalhadas em relação aos fatores bióticos, no entanto em questionamento ao gestor municipal sobre a base de pesquisa este informou que a secretaria não dispõe de nenhuma informação.

A APA Itapará, localizado no município de Rorainópolis sequer possui o cadastro, apesar de sua instituição anteceder a criação das demais.

De igual maneira, é incipiente o conhecimento sobre os aspectos sócioeconômicos em relação à população que reside nestas áreas, visto que nenhum gestor quando indagado, possuía informações relativas ao quantitativo de residentes vivendo dentro dos limites das UCs³ ou sabia precisar os impactos ambientais, econômicos e sociais associados à atividade de pesca esportiva praticada na região.

Considerando que as UCs do Bioma Amazônia, consistem em área de relevante interesse nacional, merecendo inclusive tratamento especial concedido pela Portaria nº 3.899, de 24/12/2018, que aprovou o Plano Anual de Proteção Ambiental (Pnapa 2019), constata-se que ainda são tímidas as ações governamentais voltadas para a matéria.

1Disponível em <<http://sistemas.mma.gov.br/cnuc/index.php?ido=relatorioparametrizado.exibeRelatorio&relatorioPadrao=true&idUc=1927>> Acesso em: 3 out 2019.

2Disponível em: <<http://sistemas.mma.gov.br/cnuc/index.php?ido=relatorioparametrizado.exibeRelatorio&relatorioPadrao=true&idUc=2976>> Acesso em: 3 out 2019.

3 Segundo os dados do IBGE relativos ao censo de 2010, a população ribeirinha é de 4.883 pessoas no território das UCs de Caracará e Rorainópolis, EP 0292643, vivendo de ações extrativistas e/ou da atividade de turismo decorrente da pesca esportiva.

1.3 Objetivo e questões de auditoria, Procedimentos Metodológicos e limitações

Para a execução dessa auditoria coordenada nas UC do Bioma Amazônia foi assinado um acordo no qual os partícipes realizam o planejamento em conjunto, contudo as auditorias são independentes, bem como a elaboração de relatórios e o produto final é um sumário executivo consolidado.

O sumário executivo consolidado sintetizará os dados federais e os estaduais sobre a gestão de Unidades de Conservação, ou seja, resumirá a situação atual das áreas protegidas do Bioma Amazônia.

Esses acordos de cooperação técnica têm como principal benefício aos partícipes a capacitação das equipes envolvidas na execução dos trabalhos e o nivelamento de conhecimento das diversas equipes dos tribunais.

Dessa maneira, a metodologia utilizada até a presente data iniciou-se com os Cursos à distância: de Auditoria Operacional, no período de 20/8 à 19/10/2018; de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), período de 29/10 à 10/12/2018; de Auditoria Ambiental nas Unidades de Conservação, no período de 25/2 à 25/3/2019.

Além de um evento presencial, referente ao planejamento da auditoria, na sede do TCU, em Brasília, no período de 8 à 12/4/2019. A fase de execução culminou com o evento de consolidação de achados, período de 5 à 9/8/2019, no Tribunal de Contas do Estado do Pará.

A auditoria previa realização de entrevistas, questionários e inspeção *in loco* na UC, com a finalidade de coletar informações e avaliar as condições e o grau de implementação de gestão da UC, bem como verificar a ocorrência de atividades antrópicas. O período para essa coleta de dados inicialmente foi proposto para a segunda quinzena de junho, contudo não houve a possibilidade de locação de um barco, inviabilizando a visita da equipe às UCs.

Desse modo, registra-se como uma limitação dessa auditoria a parte relacionada a pesquisa social, pois não houve a possibilidade de ir *in loco* realizar as entrevistas com as comunidades residentes, além de não efetuar a inspeção na estrutura recém-reformada na APA BRB.

Nesta auditoria operacional foi aplicada a técnica de Análise de Fragmentações, Sobreposições, Duplicidades e Lacunas (FSDL), que tem o propósito de possibilitar a aplicação em um contexto de auditoria de avaliação da coordenação e do alinhamento de políticas públicas.

Adotou-se como fio condutor para identificação de possível desalinhamento entre as políticas públicas propostas para o meio ambiente, o roteiro proposto pelo TCU, alimentado por meio de entrevistas, questionário e análise documental.

Esse roteiro de Análise FSDL é uma adaptação do Tribunal de Contas da União da abordagem integrada de governo (*whole-of-government* utilizado pelo *Government Accountability Office - GAO*), que assim define as disfunções:

Fragmentação ocorre quando mais de uma instituição governamental (ou mais de uma unidade dentro de uma instituição governamental) está envolvida e atuando na mesma área e há oportunidade para melhorar a prestação de serviços.

Sobreposição acontece quando várias instituições governamentais ou programas possuem objetivos semelhantes, atuam em atividades ou estratégias semelhantes para alcançar seus objetivos, ou possuem o mesmo público-alvo.

Duplicidade decorre quando dois ou mais instituições ou programas governamentais estão realizando as mesmas atividades ou prestando os mesmos serviços aos mesmos beneficiários.

Lacuna é ausência de uma parte importante de um processo, podendo ser a ausência de políticas ou programas, atores, mecanismos institucionais, processos e atividades, benefícios ou beneficiários.

No contexto dessa AOP, a FSDL visou auxiliar a identificação do grau de desenvolvimento da governança dos órgãos governamentais em relação à coordenação e ao alinhamento de políticas públicas e a convergência das políticas públicas voltadas para as UCs e o alcance dos ODS e suas metas.

Os parâmetros utilizados foram a lei nº 9.985, de 18/7/2000, e os ODS 12, 13, 14 e 15.

Assim, a técnica consistiu em coligar a Política Nacional de Proteção da Biodiversidade, responsável pela criação das Unidades de Conservação e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na Convenção da Diversidade Biológica (CDB) com os principais programas previstos no PPA do Estado de Roraima no período de 2016/2019, relacionados com a política-chave das Unidades de Conservação.

Desta forma, por meio de entrevistas e aplicação de questionários, levantou-se junto aos gestores e especialistas com atuação na área, quais os entraves e gargalos mais frequentes em sua atuação, visando identificar fragmentação, sobreposição, duplicidade e lacunas no planejamento e na execução dos Programas pertinentes às Políticas Públicas aplicáveis as UCs, além de outras informações relevantes.

O método e a metodologia empregados nessa auditoria foram utilizados para responder as seguintes questões:

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

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

Com essas questões, esperou-se responder se a política estadual de criação das unidades de conservação, em alguma medida, está auxiliando na consolidação dessas áreas.

Finalmente, pelo modelo estabelecido pela AOP, o relatório com todos os achados foi submetido aos gestores para manifestação, somente após os comentários dos gestores empreendeu-se essa análise final.

1.4 Forma de organização do Relatório

O relatório está dividido em sete capítulos, sendo que o primeiro deles trata da introdução, em que se faz uma breve contextualização de como surgiu a iniciativa da auditoria, dá-se uma visão geral das unidades de conservação sob a responsabilidade estadual e municipal e faz-se um resumo da metodologia utilizada na execução desse trabalho.

Nos capítulos dois a quatro são apresentados os principais resultados da auditoria. A análise da governança ambiental, referente ao alinhamento da política de unidades de conservação com outras políticas econômicas e sociais do estado, o sistema de mensuração dos resultados existente e os mecanismos de cooperação e coordenação entre os atores, além de verificar se a política está aderente aos princípios e características do desenvolvimento sustentável, conforme estabelecido pela agenda 2030.

No capítulo dois, também, verificou-se as medidas implementadas pelo estado e o município nos últimos cinco anos para a consolidação das APAs BRB e Xeriuini, via disponibilidade de recursos financeiros, recursos humanos e estrutura física para suprir as necessidades de gestão das UCs.

Além da análise da gestão das UCs, visando verificar em que medida a instituição de áreas protegidas tem contribuído para a proteção do patrimônio natural do bioma Amazônia, em relação a fiscalização e combate a emergências ambientais, monitoramento da biodiversidade e ao desmatamento, a consolidação territorial, a pesquisa.

O capítulo cinco foi elaborado após as análises dos comentários do gestor, pois nesse tipo de trabalho é dada oportunidade ao jurisdicionado contrapor os achados antes da elaboração do relatório final.

As conclusões da auditoria estão dispostas no capítulo seis.

Por último, o capítulo sete traz as propostas de encaminhamento.

2 GOVERNANÇA E GESTÃO DO SISTEMA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA

2.1 Governança do Sistema

O âmbito do governo federal, governança foi definida pelo decreto nº 9.203, de 22/11/2017, como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução das políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade, cujos princípios são: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas; responsabilidade e transparência.

Assim, governança compreende a articulação do conjunto para o bem comum por meio de instrumentos e políticas públicas.

Nesta perspectiva, o Estado vai além de formular programas de governo, assumindo posição mais estratégica como indutor de desenvolvimento e vetor que orienta os demais atores envolvidos na direção desejada.

De forma similar, governança ambiental refere-se ao conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão do meio ambiente.

No Brasil, a Lei Nacional nº 9.985/2000, que regulamentou o artigo 225 §1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) orientando a estrutura de governança e estabelecendo critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

Desta forma, a gestão do SNUC é feita com a participação das três esferas do poder público cujas competências dos órgãos para a gestão do sistema vão desde a coordenação e acompanhamento do sistema até a sua implementação propriamente dita.

A limitação de recursos em face de um número sempre crescente de beneficiários dos serviços públicos, corolário do estado social, impõe uma série de desafios aos gestores responsáveis pela implementação das políticas públicas. Nesta perspectiva, a busca da eficácia passa a ser um imperativo na formulação e modelagem das Políticas Públicas, demandando coerência, coordenação e sincronização entre as diversas instâncias, com vistas a alcançar os resultados propostos, com a maior eficiência possível.

Assim, coerência, consistência e sincronização são atributos desejáveis no desenho e implantação das políticas públicas, visto que contribuem para a eficiência e eficácia das ações e programas a serem implementados. Por outro lado, a ausência destes requisitos compromete os resultados planejados.

A coordenação nas políticas públicas requer sincronia e coordenação entre os diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam as políticas de forma a trabalharem juntos de forma congruente, devendo assegurar que não haja antagonismos e contradições internas, fortalecendo a sinergia institucional para o alcance de objetivos definidos, demandando **coerência horizontal** (asseguração dos objetivos institucionais considerado de forma individual); **coerência vertical** (busca assegurar que as práticas das agências, autoridades e órgãos autônomos, dos níveis subnacionais do governo, se reforcem mutuamente com os compromissos políticos mais amplos) e **coerência temporal** (busca assegurar que as políticas continuem sendo efetivas ao longo do tempo e que as decisões de curto prazo não se oponham aos compromissos de longo prazo)¹.

A abordagem integrada de governo ("whole-of-government") propõe que a atuação estatal deve ser integrada e coordenada em diversos níveis para ser efetiva. Essa maneira de atuação governamental é prejudicada pela existência de **fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas** entre as políticas públicas. Assim, a identificação dessas questões é importante para permitir melhorar a atuação estatal em benefício da sociedade.

O *Government Accountability Office (GAO)*, Entidade Fiscalizadora Superior dos Estados Unidos da América, elaborou um roteiro para identificação de fragmentações, sobreposições e duplicidades.²

Conforme explicitado na metodologia, o trabalho desenvolveu-se em duas etapas, a primeira, consistiu em análise da política pública das unidades de conservação e das demais políticas correlacionadas; e a segunda, dirigida para formuladores e executores dessas políticas, na qual após apontados os achados relevantes identificados na etapa inicial, propõem-se um conjunto de soluções baseado na experiência dos formuladores e executores de políticas públicas.

A análise buscou identificar em que medida a proposição e implementação das ações e programas relacionados a política de meio ambiente, especialmente em relação às Unidades de Conservação, atendiam critérios de coerência, integração e sinergia com as demais políticas propostas.

Identificados os desalinhamentos, levantou-se junto aos gestores, na literatura e em depoimento de especialistas os efeitos reais e potenciais dessas disfuncionalidades na implementação da política pública.

Selecionou-se dentre os órgãos/entidades/departamentos da esfera estadual de governo, aqueles que de acordo com o PPA 2016/2019 foram responsáveis pela execução de programas relacionados aos ODS 12, 13, 14 e 15, para na sequência examinar a compatibilidade das ações e programas propostos.

A ferramenta metodológica utilizada foi o método FSDL, em que foram destacadas para análise todas as ações e programas propostos no PPA relacionados à sustentabilidade da política ambiental proposta, identificando os objetivos e resultados esperados, os beneficiários e as secretarias/órgãos responsáveis pela sua implementação.

ACHADO 1: NÃO IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA VOLTADA PARA AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A Constituição Federal no artigo 225, estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Estabelecendo, por meio do inciso III ao poder público a obrigação de definir, em todas as unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

A Lei nº 9.985/2000 regula estes espaços e instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Procedeu-se uma análise inicial do PPA (2016/2019) e LOA (2016/2018) visando identificar a existência de uma política voltada para a gestão das Unidades de Conservação, tendo-se constatado que embora possua significativa parcela de seu território reservado como UC (3.984.420 hectares considerando apenas as UCs BRB, Xeriuini e Itaparã) o estado não cuidou de criar um arcabouço legal capaz de viabilizar a gestão das UCs. Por esta razão, avaliou-se as ações relacionadas ao meio ambiente e que poderiam ser aplicadas às UCs. Tendo-se constatado que SEPLAN, Femarh, IACTI e SEAPA contemplavam programas relacionados ao meio ambiente, cujas ações poderiam ser executadas nas Unidades de Conservação. Para tanto, avaliou-se as atribuições legais dos órgãos/departamentos responsáveis pela execução das ações pertinentes ao meio ambiente, bem como as políticas públicas relacionadas.

Compete ao Poder executivo atuar na formulação de planos e políticas de escala estadual, como a Política Nacional de Biodiversidade, o levantamento de áreas prioritárias para a conservação, o levantamento da cobertura vegetal remanescente, o zoneamento ecológico-econômico, a elaboração de planos de recursos hídricos e a elaboração do Plano Estratégico de Áreas Protegidas.

Constatou-se que embora o estado de Roraima esteja localizado na Amazônia Legal e pertença ao Bioma Amazônia, portanto com possibilidade de beneficiar-se diretamente de recursos destinados à preservação ambiental, o estado tem desperdiçado oportunidades preciosas na captação de recursos em razão de não cumprir requisitos impostos ao credenciamento.

Passados mais de 19 anos da criação do SNUC, constata-se que o estado não cuidou de instituir o Sistema Estadual de Unidade de Conservação, não há previsão orçamentária para estas áreas, não há programas específicos voltados para atender a população residente nas Unidades de Conservação.

Constatou-se ainda que não há corpo técnico disponível designado para atuar nestas áreas, o estado somente estabeleceu parceria com o governo federal nesta temática a partir de 2017, por meio do Acordo de Cooperação Técnica nº 02, de 31/7/2017, passando a receber recursos do FUNBio. Destaca-se aqui que Roraima foi o último estado da Amazônia Legal a receber recursos do ARPA.

Outro ponto de relevo consiste no fato de que falta legitimidade aos conselhos gestores tanto da UC APA BRB, quanto a UC APA Xeriuini, o primeiro em razão de encontrar-se com o mandato vencido, o segundo em razão de que embora haja notícia de sua atuação, foi constituído sem a formalização da administração municipal de Caracarái, visto que aquele executivo não logrou até o momento propor e ter aprovado respaldo legal que subsidie a gestão da UC.

Assim, em nenhuma das duas unidades há conselho gestor legitimado para aprovar o Plano de Manejo que deve ser submetido à aprovação do Conselho. Sendo portanto pouco produtivo alocar recursos, visto que a legalidade da aplicação dos recursos no âmbito das Unidades de Conservação está vinculada a manifestação do conselho.

Segundo o Sr. Valdemar Januário dos Santos Júnior, Secretário da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo (SEMMAT), Ofício nº 029/2019, de 17/05/2019, EP 0248002, quando indagado sobre os principais gargalos e lacunas do monitoramento e avaliação de política municipal, afirmou que há um descompasso entre os insumos necessários à gestão da APA Xeriuini, no qual os recursos humanos e financeiros não são compatíveis com as necessidades da UC, segundo o gestor, a inexistência do Plano de Manejo, principal instrumento de gestão, é agravada por uma consolidação territorial deficiente.

O Diretor-Presidente do IACTI destacou no Ofício nº 206/2019, de 20/5/2019, EP 0241780, que do ponto de vista de gestão territorial cabe ao estado desenvolver uma frente de ações, enquanto política pública para a região do Baixo Rio Branco, dado a quantidade de comunidades ribeirinhas que vivem da prática de ações extrativistas e do potencial de recursos da região, os conflitos decorrentes da pressão pelo uso dos recursos, pertencentes aos dois municípios (Caracarái e Rorainópolis), e da fronteira com o Amazonas que tem gerado invasões frequentes.

Conclui-se, portanto, em que pese o poder executivo de Roraima e de Caracarái ter instituído espaços territoriais para proteção, não criou as condições para sua implementação, visto que não há legislação específica que viabilize a gestão do território, do Sistema Estadual de Unidade de Conservação (SEUC) ao Plano de Manejo, conforme relatado no subitem **MANEJO PELAS COMUNIDADES TRADICIONAIS E ARTICULAÇÃO LOCAL**, subitem 2.2.3 deste relatório. Da mesma forma que, embora as UCs estejam localizadas em área de florestas e rios, os poderes executivos estadual e municipal não propuseram ao respectivo poder legislativo, legislação voltada para a gestão dos recursos hídricos e florestas públicas.

Assim, da análise dos aspectos levantados junto aos gestores públicos com papel relevante na elaboração e execução de políticas públicas conclui-se que não há um confronto ou antagonismo em relação a construção de um modelo de políticas públicas aplicáveis às UCs, o que se verifica com frequência é a ausência desta política no âmbito estadual e municipal, o baixo grau de prioridade do assunto na agenda do governo estadual e pouco interesse da sociedade civil organizada sobre a matéria.

Diante do exposto, vislumbra-se que a não implementação de política pública voltada para as unidades de conservação, agravada pela ausência de arcabouço legal que viabilize a gestão sustentável das unidades ensejam efeitos negativos potenciais ou reais a seguir explicitados:

- ausência de apoio as comunidades tradicionais gerando êxodo, crimes ambientais, insuficiência de recursos;
- descumprimento de compromisso de desenvolvimento sustentável assumido pelo país junto à ONU;
- ameaça ao meio Ambiente.

Diante do exposto, recomenda-se:

- que o Estado por meio dos órgãos competentes encaminhe ao poder legislativo proposta de instituição do Sistema Estadual de Unidade de Conservação (SEUC), nos moldes da lei nacional 9.985/2000; bem como legislação visando a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental, articulando o planejamento dos recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional, na forma prevista no artigo 3º da lei nº 9.433/1997 (Lei das Águas) e lei nº 11.284/2006 (gestão de florestas públicas), visando criar um arcabouço legal que viabilize a gestão sustentável e ordenada dos recursos naturais.

Deixa-se de fazer a presente recomendação ao poder executivo municipal em razão da possível recategorização da área, que em se efetivando altera a gestão da UC, sendo mais prudente o município esperar esta decisão.

1 H.F.Martins, Uma Teoria da Fragmentação de Políticas Públicas, 2003, apud Brinkerhoff, Derick W. (1996). Coordination Issues in Policy Implementation Networks: an illustration from Madagascar's environmental action plan. In: World Development, vol. 24, nº 9, 1996 (pp. 1497-1510)

2 Referenciais de Governança. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governanapublica/>>. Acesso em: 12 set 2019.

ACHADO 2: FRAGMENTAÇÃO DECORRENTE DO DESCOLAMENTO ENTRE O PLANEJAMENTO E A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O Art. 2º da lei nº 4.320/64, de 17/3/1964, estabelece que a lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Em razão de não ter sido identificada uma política pública específica para as Unidades de Conservação, procedeu-se uma análise inicial ao PPA (2016/2019), EP 0289930 LOA (2016,2017 e 2018) e QDD, EP 0289900/0289926, visando identificar a existência de políticas públicas correlatas, cujas ações poderiam ser aplicadas às UCs.

Constatou-se que SEPLAN, Femarh, IACTI e SEAPA contemplavam programas e ações que poderiam ser executados nas Unidades de Conservação. Na sequência, avaliou-se as atribuições legais dos órgãos/departamentos responsáveis pela execução das ações pertinentes ao meio ambiente, bem como as políticas públicas relacionadas, visando verificar a compatibilidade entre aquelas políticas e os objetivos de preservação e sustentabilidade propostos pelos ODS e contemplados na legislação nacional.

Como resultado da análise, foram destacadas cinco (5) políticas públicas, a saber:

1. Promover Programas de Educação Ambiental visando a Conservação do Patrimônio Público e Sensibilização Ambiental. Aperfeiçoamento do instrumento (ZEE);
2. Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;
3. Promoção e exploração de produtos e serviços florestais (madeira e não madeira) de forma sustentável;
4. Agricultura Familiar, e
5. Planejamento e ordenamento territorial.

Quadro 1: As ações referentes às políticas públicas relacionadas e os órgãos executores e respectivos valores consolidados:

Ações	Órgão Executor	Dotação Inicial	Dotação Autorizada	Despesa Empenhada	Despesa Liquidada
Fortalecimento dos arranjos produtivos locais	SEPLAN	132.928,00	21.741,00	0,00	0,0
Planejamento e mapeamento sistemático do território do estado	SEPLAN	4.240.533,00	4.304.528,44	239.117,86	239.117,8
Promoção da educação ambiental	Femarh	180.000,00	20.515,11	1.500,00	1.500,0
Gestão de controle e monitoramento ambiental	Femarh	9.644.691,00	17.171.727,51	4.057.882,01	4.057.882,0
Gestão de florestas públicas e concessões florestais	IACTI	261.366,00	33.920,00	8.760,00	8.760,0
Produção de informações científicas ao planejamento territorial	IACTI	131.461,00	1.280.902,10	1.205.523,29	573.708,6
Formulação e implantação de projetos de fortalecimento do extrativismo	SEAPA	4.296.606,00	1,65	0,00	0,0

FONTE: QDD dos exercícios 2016, 2017 e 2018, EP 0289900, 0289902, 0289904, 0289905, 0289907, 0289909, 0289912, 0289916, 0289917, 0289921, 0289922, 0289925 e 0289926.

Acordo com a Lei Estadual nº 499, de 19/7/2005, que dispõe sobre a Reorganização Administrativa do Estado de Roraima e dá outras providências, a SEPLAN é o órgão central do sistema de planejamento, orçamento e desenvolvimento ao qual compete formular, integrar e coordenar a política estadual de desenvolvimento socioeconômico, científico-tecnológico, o planejamento e a articulação do Estado com os demais entes, além de controlar os indicadores de desempenho de todos os setores da máquina pública estadual.

A Femarh cujas atribuições e competências encontravam-se previstas no artigo 53 da supracitada lei, competia o amparo à pesquisa no Estado de Roraima; a identificação e o estudo de áreas estratégicas para o desenvolvimento da ciência e tecnologia, promoção da fiscalização, o monitoramento e o licenciamento ambiental; promoção e financiamento de programas e projetos de pesquisas individuais e institucionais; e assessoramento da Secretaria de Estado na formulação e implantação da política de ciência e tecnologia, conforme estabelecido em legislação específica. Posteriormente a lei estadual nº 815, de 7/5/2011, transferiu para o IACTI as atividades de ciência, tecnologia e pesquisa antes realizadas pela Femarh.

Finalmente, a SEAPA compete auxiliar o governo na formulação da política estadual da agricultura, abastecimento, irrigação e desenvolvimento rural, dentre outras atribuições, conforme descrito no artigo 32 da lei nº 499.

Assim, visando verificar em que medida o planejamento das políticas públicas propostas constituem vetor da execução, bem como em que medida contempla os ODS 12, 13, 14 e 15, procedeu-se uma análise de consistência entre as políticas públicas propostas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), os programas propostos no PPA 2016/2019 e seus desdobramentos na LOA de cada exercício e em que medida foram executados.

Para avaliar o grau de execução, adotou-se o Manual Técnico de Avaliação Anual do PPA, o relatório de gestão e as leis orçamentárias. Segundo o Manual Técnico de Avaliação Anual do PPA o processo de avaliação deve consistir na análise entre o previsto na elaboração do programa e o realizado no exercício.

Do exposto, a execução deve refletir os instrumentos de planejamento, devendo estar vinculados ao Plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual. No entanto, da simples verificação do Quadro 1, constata-se que o orçamento executado difere substancialmente da dotação inicial.

Apenas a título de exemplo, embora tenham sido alocados recursos na ordem de R\$ 4.296.606,00 para o fortalecimento do extrativismo (2016/2019) até 2018 o valor da implementação foi R\$ 0,00. Destaca-se que não consistiu objeto do presente trabalho fazer uma análise da despesa, mas tão somente verificar a consistência entre planejamento e execução.

Analisando a legislação, se verifica que o orçamento proposto pelos órgãos e aprovado pela assembleia, pode sofrer alterações substanciais ao longo de sua execução, senão vejamos:

O artigo 4º da Lei nº 1.310/2019, de 30/4/2019, que estima a receita e fixa a despesa do estado para o exercício financeiro de 2019 (LOA), autoriza o executivo a transpor, remanejar ou transferir recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro sem estabelecer limites, o que distorce

substancialmente o planejamento ao longo da execução, sem que tenha que passar por nova análise do poder legislativo. O que é grave, uma vez que o legislativo é o poder competente para controlar a execução orçamentária, com o objetivo de verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos, bem como o cumprimento da lei orçamentária.

Neste passo, uma possível causa da fragilidade do planejamento seja o excesso de liberalidade que o legislativo concede ao executivo, permitindo que este poder altere livremente o orçamento, fragilizando inclusive o equilíbrio entre os poderes, e abrindo mão de uma prerrogativa legal do legislativo.

Na análise do Relatório de Gestão encaminhado pelo gestor, EP 0289927, fl. 7, verifica-se que foi relatado o comprometimento do atingimento da meta em razão de contingenciamentos:

Para a análise do tipo PPD (Empenho em relação à Dotação Inicial), pela régua de parâmetros, o FIPLAN classificou como altamente deficiente em 253%. Porém, durante o exercício teve a necessidade de fazer a inclusão do saldo corrente que o Sistema faz essa diferenciação das fontes, por abertura de Crédito por Superávit apurado no Balanço o que superou a dotação inicial, em relação à dotação final.

Adiante, quando o gestor analisa a Gestão de Controle e Monitoramento Ambiental destaca:

Foi fixado um orçamento inicial para o exercício 2018 o valor de R\$ 5.808.735,00, no decorrer do exercício o orçamento foi implementado com suplementações no valor de R\$ 4.343.343,05 e reduções no valor de R\$ 1.431.003,79, totalizando um orçamento final atualizado em R\$ 8.721.074,26, deste valor foi executado no exercício o montante de R\$ 61.695,01, que em termos percentuais representa uma execução de 7%.

Nesse sentido, é de relevo destacar a ação de Planejamento e Mapeamento Sistemático do Território do Estado, resumida no Quadro 1, que em uma visão sistêmica consiste em uma das ações mais relevantes para viabilizar o planejamento econômico, de acordo com as leis orçamentárias (LOAS 2016, 2017 e 2018) encontra-se com distribuição de recursos **incompatível** com as atividades a serem desenvolvidas, visto que embora tenha tido dotação inicial de R\$ 4.240.533,00 e Dotação Autorizada de R\$ 4.304.528,44, com previsão para serem realizados diagnóstico da situação atual contemplando: Termo de Referência; Meio Físico/Biótico (Fauna, Hidrologia, Clima, Aptidão Agrícola, Geologia, Geomorfologia, Pedologia e Vegetação); Dinâmica Socioeconômica; Organização Jurídica-Institucional; Vulnerabilidade e Potencialidade Social e ainda um prognóstico para cada cenário e Gestão Territorial, demandando uma execução de médio prazo, de acordo com os QDD's de 2016, 2017 e 2018 até dezembro de 2018 foram empenhados apenas R\$ 239.117,86. Conclui-se dessa forma que o desembolso financeiro não é compatível com as metas e cronograma propostos para a ação.

Assim, examinando as leis orçamentárias e o Relatório de Gestão, constata-se:

- insubsistência do planejamento caracterizada pelo subdimensionamento da alocação de recursos, verificada, por exemplo, em relação ao programa Produção de Informações Científicas ao Planejamento Territorial, para o qual foi prevista uma dotação inicial de R\$ 131.461,00, sendo alterada posteriormente para R\$ 1.280.902,10 (dotação autorizada);
- timidez da alocação de recursos voltados para a sustentabilidade, tendo-se verificado por exemplo que a dotação inicial para o período 2016/2019 foi de R\$ 132.928,00, sendo autorizado apenas R\$ 21.741,00 e até 31/12/2018 foi empenhado R\$0,00;
- ausência de coerência no planejamento financeiro, considerando a envergadura do programa, a previsão orçamentária, suas fases e projetos em confronto com o desembolso anual proposto. A título de exemplo, o programa Planejamento e Mapeamento Sistemático do Território do Estado, que é um programa de grande porte, teve o valor global previsto em R\$ 4.240.533,00 (dotação inicial), sendo autorizado R\$ 4.304.528,44 (dotação autorizada), mas que no entanto, até 31/12/2018 o valor da despesa empenhada foi de R\$ 239.117,86;
- debilidade do planejamento caracterizada pela ausência de consistência entre a dotação inicial e a despesa empenhada/liquidada para todas as ações relativas aos programas relacionados no Quadro 1;
- ausência de acompanhamento dos indicadores de desempenho ou definição de prioridades intergovernamentais (coordenação horizontal).

Em relação a UC Xeriuini sob a responsabilidade da administração municipal de Caracará, em resposta ao Ofício Nº 029/2019, questão 7, de 17/05/2019, EP 0248002, fl. 3, o Secretário Municipal do Meio Ambiente, informou que embora tenham sido alocados recursos na lei orçamentária municipal para aplicação em ações na UC APA Xeriuini, não houve execução orçamentária em razão de ausência de um conselho gestor.

Diante do exposto, vislumbra-se que a fragmentação decorrente do descolamento entre o planejamento e a execução orçamentária enseja efeitos negativos potenciais ou reais a seguir explicitados:

- inviabilização da execução de programas e ações por falta de recursos;
- prevalência da agenda política do momento;
- comprometimento da eficácia do planejamento;
- aumento da vulnerabilidade do governo a pressões políticas;

A coordenação executiva das políticas públicas transversais requer um acompanhamento sistêmico e integrado visando alinhar políticas públicas, por meio da identificação de fatores e condições que afetam negativamente o planejamento e a execução, oportunizando ações tempestivas para correção de rumos e ajustes institucionais, conferindo maior eficiência e eficácia as políticas públicas.

Diante do exposto, recomenda-se:

- que a Femarh atue na criação de uma política pública voltada para as Unidades de Conservação, propondo um conjunto coordenado de ações voltados para a efetiva implementação do artigo 225, incisos III e VII da CF/88 que contemple as metas propostas nos objetivos 12, 13, 14 e 15 dos ODS, contribuindo desta forma para o aperfeiçoamento institucional e a consolidação dos compromissos assumidos pelo país junto à ONU, estabelecendo, rubricas específicas para as UCs;
- que a Femarh e SEPLAN fortaleçam os instrumentos de planejamento, atentando para a consistência entre a envergadura do programa proposto, a previsão orçamentária, suas fases e projetos em confronto com o desembolso anual proposto, inclusive por meio de revisão anual do PPA;
- que a SEPLAN no exercício de sua atividade de planejamento, orçamento e coordenação da política estadual na consolidação e revisão do planejamento de programas relacionados às Unidades de Conservação tenha como norte a sustentabilidade do desenvolvimento regional, indicando estratégias produtivas e de gestão ambiental e territorial em conformidade com a diversidade ecológica, econômica, cultural e social da Amazônia, conforme disposição do Decreto Nº 7378/2010, de 19/12/2010, que aprovou o Macrozoneamento-Ecológico-Econômico da Amazônia Legal - Macro da Amazônia Legal.

ACHADO 3: FRACA COORDENAÇÃO E INTERLOCUÇÃO ENTRE OS PROGRAMAS E AÇÕES RELATIVOS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com o artigo 28, inciso II da lei nº 499/2005, que dispõe sobre a reorganização administrativa do Estado de Roraima e dá outras providências, a SEPLAN é o órgão central do sistema de planejamento, orçamento e desenvolvimento, ao qual compete acompanhar, controlar e avaliar sistematicamente os desempenhos dos planos, programas, projetos e convênios, cabendo a cada secretaria o planejamento, a coordenação, a supervisão e o controle das ações correlatas a suas pastas.

Assim, cabe à SEPLAN integrar as políticas públicas aumentando o grau de coerência entre elas, melhorando a interlocução entre os órgãos envolvidos no Programa de Governo de forma a otimizar o planejamento e a execução dos programas por meio da coordenação estratégica e integrada, porém não foram identificados mecanismos de monitoramento integrado para acompanhamento das políticas públicas, EP 0278338.

- Na prática constata-se que há uma **lacuna** no que se refere à coordenação e supervisão de políticas públicas transversais, que embora prevista entre as atribuições da SEPLAN não dispõe de regulamento.

Ocorre que, via de regra, a execução de uma política pública contém ações que ultrapassam o âmbito de uma secretaria, o que demanda a criação de ações horizontais coerentes, integradas e articuladas, com mecanismos de coordenação e responsabilidade bem definidas e atuando sinergicamente, visto que envolve secretarias e autoridades de mesmo nível hierárquico, demandando papéis bem definidos de forma a evitar conflitos.

Visando verificar a coordenação das ações relacionadas ao meio ambiente, bem como a liderança executiva na articulação dos programas sob análise, destacou-se dois pontos:

- a base cartográfica utilizada pelo estado, e
- o processo de elaboração da Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE).

A seleção sobre estes dois pontos ocorreu em razão de que a base cartográfica é um ponto em comum entre os diversos órgãos estaduais (ITERAIMA, SEPLAN, Femarh e SEAPA), viabilizando a verificação de mecanismos de coordenação e sinergia. O outro ponto verificado foi o processo de elaboração do ZEE, que se constitui em ferramenta de planejamento integrado.

O ZEE/RR é de fundamental importância para a regularização e licenciamento ambiental, para a definição das áreas de reserva legal e realização do manejo e concessão florestal. E por ser um instrumento de planejamento possibilita o desenvolvimento de políticas públicas direcionadas para o desenvolvimento sustentável do Estado.

Visando identificar o alinhamento e coordenação das ações sob análise, buscou-se identificar por meio de entrevistas, questionários e notas técnicas, EP 0278343, a base cartográfica utilizada pelo estado, tendo-se constatado que embora o Estado de Roraima possua base cartográfica homologada pelo IBGE, os demais órgãos a exemplo da SEAPA, ITERAIMA, Femarh terminam utilizando outras bases cartográficas, o que frequentemente gera conflito de informações, decorrendo retrabalho, aumento de custo operacional, prejuízo e demora decorrentes das disfunções, tais como negativa de licenciamento por divergência de informações.

A adoção de sistemas cartográficos diferentes para produzir um mesmo produto, além do conflito de informações já citado, gera dispêndio de recursos por parte das Unidades Gestoras (UG's), afeta a eficiência e eficácia das ações e compromete a sinergia entre os órgãos.

Consistindo um indicio de falta de interlocução entre os órgãos que a despeito dos problemas gerados pela adoção de sistemas diferentes, não cuidaram de buscar uma solução para contornar o problema.

Além disso, o artigo 2º da Lei Estadual nº 693, de 31/12/2008, estabelece:

Art. 2º O CGPTERR tem como finalidade coordenar e realizar o mapeamento sistemático do território do Estado de Roraima, apoiando as atividades de planejamento e ordenamento territorial do Estado e, especificamente:

- I – a formação de banco de dados e informações geoprocessadas, de modo a articular e compatibilizar as diversas políticas setoriais e o ordenamento territorial;
- V – o planejamento, a coordenação, o acompanhamento e a avaliação da execução dos trabalhos do zoneamento ecológico-econômico, bem como, a gestão territorial em Roraima;
- VI – a realização do Cadastro Fundiário do Estado de Roraima, em bases georreferenciadas;
- VII – a realização do Cadastro Imobiliário Rural do Estado de Roraima, em bases cartográficas digitalizadas;
- IX – a montagem e operacionalização de Banco de Dados Georreferenciados do Estado de Roraima baseado em bases cartográficas, imagens de satélite atualizadas periodicamente, bem como, por dados obtidos em levantamentos, estudos e monitoramentos de gabinete de campo.

Como o artigo 1º da supracitada lei estabelece que o CGPTERR é Unidade Administrativa Desconcentrada integrante da estrutura organizacional da SEPLAN é razoável concluir que a definição da base cartográfica seja da competência do órgão técnico, fazendo-se necessário que os órgãos, autarquias e unidades justifiquem a adoção de base cartográfica diversa daquela adotada pela SEPLAN/CGPTERR.

O Zoneamento Ecológico-Econômico foi regulamentado no nível nacional pelo Decreto nº 4297, de 10/7/2002, e faz parte da Política Nacional do Meio Ambiente. Esse instrumento tem como objetivo viabilizar o desenvolvimento sustentável a partir da compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a proteção ambiental.

O Sistema de Planejamento e Ordenamento Territorial do Estado de Roraima foi institucionalizado no âmbito do Estado de Roraima pelas Leis Complementares nºs 143, de 15/1/2009, e 144, de 6/3/2009, que instituíram o Sistema de Planejamento e Ordenamento Territorial do Estado de Roraima (SPOT) como instrumento de política estadual de desenvolvimento sustentável, devendo consistir no principal instrumento orientador de planejamento e ocupação do solo e controle da utilização dos recursos naturais do território do Estado de Roraima.

O SPOT/RR tem por objetivo orientar a implementação de medidas que assegurem a utilização racional dos recursos naturais do estado, tendo como órgão coordenador o **Comitê Gestor de Geotecnologia, Cartografia, Planejamento e Ordenamento Territorial do Estado de Roraima (CGGCPOT)** e como principal instrumento o Zoneamento Ecológico-Ecológico.

Já o **Centro de Geotecnologia, Cartografia e Planejamento Territorial (CGPTERR)**, criado pela Lei Estadual nº 693, de 31/12/2008, como unidade administrativa desconcentrada da SEPLAN, com a finalidade de coordenar e realizar o mapeamento sistemático do Território do Estado de Roraima, apoiando as atividades de planejamento e ordenamento territorial do estado.

Em 2016, foi instituída a lei nº 1.050/2016, de 19/5/2016, que alterou a Lei Estadual nº 693/2008, criando a Coordenadoria do Zoneamento Ecológico-Econômico, acrescentando oito cargos na estrutura organizacional de Cargos Comissionados do CGPTERR. Com o objetivo de proceder a elaboração dos estudos temáticos do ZEE-RR, por meio da contratação de consultores especializados em cada área temática: solos, vegetação, antropologia, clima, hidrologia, dentre outros.

Em que pese a criação de duas estruturas administrativas diferentes dentro da estrutura organizacional da SEPLAN, com o objetivo de coordenar e realizar o mapeamento sistemático do Estado e orientar a implementação de medidas que assegurem a utilização racional dos recursos naturais, o estado não logrou êxito em ter um instrumento de ZEE aprovado.

Desde sua origem o processo já sofreu diversos reveses. Em 2009, o projeto da ZEE-RR foi resgatado, optou-se pela contratação de uma empresa para reelaborar todo o processo. O resultado chegou a ser encaminhado ao Ministério do Meio Ambiente, tendo sido rejeitado por inconsistências técnicas. Inclui um dos desdobramentos foi a ação civil pública por ato de improbidade administrativa (0805382-02.2017.8.23.0010) instaurada pela Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio do MPRR, em razão de indícios de irregularidades no valor de R\$ 1.185.957,05.

De outro lado, o ministério Público Federal em Roraima impetrou Ação Civil Pública em desfavor do Estado em razão de que o Estado durante o processo de ZEE não procedeu à oitiva da população indígena.

Esse tipo de consulta está prevista na Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho, da qual o Brasil é signatário. O artigo 6º, 1.a do documento que dispõe:

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:
 - a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.

No pedido encaminhado à Justiça, o MPF/RR alertou ainda que a elaboração de um zoneamento sem a adequada participação dos povos tradicionais poderá impactar em sua subsistência. Segundo o órgão ministerial, mesmo sem alterar as áreas demarcadas, eventuais mudanças no uso de terras do estado poderão trazer desequilíbrios ao meio ambiente, afetando a sobrevivência dos índios.

- Em razão do gestor não ter contestado nenhum dos achados ou apresentado novos documentos que desconstituísem as análises constantes no Relatório de Auditoria nº 178/2019, **ratifica-se os achados.**

5.2 Síntese dos Comentários do gestor da SEPLAN (EP 0318562)

Em relação ao achado de auditoria 6, que trata do subaproveitamento do potencial de uso público no âmbito das UCs, afetando a sustentabilidade da APA, o gestor informou que a despeito das atuais atividades que vem desenvolvendo, o Departamento de Turismo não dispõe de regulamentação jurídica que delimite competências e atribuições.

Quanto ao ZEE, destaca que o processo encontra-se sobrestado por determinação judicial, mas que o governo do estado vem envidando esforços para dirimir a situação e concluir o processo de zoneamento.

Em relação ao achado 3, que trata da insuficiência de condições necessárias à implementação e consolidação das unidades de conservação o CGPTERR tomou por base as recomendações contidas no relatório de auditoria, e manifestou-se acerca nos seguintes termos:

Em que pese a CGPTERR possua uma base cartográfica homologada pelo IBGE, os insumos cartográficos podem ser muito específicos demandando a utilização de bases cartográficas própria. Destacou ainda o fato de que informações geradas por georeferenciamento não são livres de diferenças de levantamentos ou vetorizações, que no entanto, tendem a estar dentro de uma margem de erro aceitável.

De acordo com as informações encaminhadas pelo gestor, o CGPTERR vem atuando no sentido de montar um banco de dados multifinalístico com o objetivo de proporcionar gerenciamento da gestão pública de excelência. O que demanda tempo e recursos. Por ora, o CGPTERR atua subsidiando os órgãos com as informações solicitadas e que estejam disponíveis. Os próximos passos dizem respeito ao compartilhamento de informações integrado entre CGPTERR e os demais órgãos estaduais. No qual cada órgão poderá processar as informações contidas no banco de dados, de acordo com suas necessidades.

5.2.1 Da Análise

De acordo com o Relatório de Auditoria nº 178/2019, de 29/10/2019, verifica-se que a SEPLAN figurou nos achados 2, 3 e 6.

Dos três achados apontados, a SEPLAN nas razões e justificativas apresentadas foi silente em relação ao achado 2, que apontou fragmentação decorrente do descolamento entre o planejamento e a execução orçamentária.

Em relação ao achado 3, que apontou fraca coordenação e interlocução entre os programas e ações relativas às políticas públicas, embora não tenha contestado o achado de auditoria, divergiu de um dos encaminhamentos propostos, relativo a necessidade de que a SEPLAN, o ITERAIMA e Femarh adotassem sistema cartográfico único, evitando o conflito de informações, em cumprimento à determinação imposta pelo artigo da 2ª da lei estadual nº 693/2008, incisos I, VI, VII e IX.

Das razões trazidas tanto pela SEPLAN/CGPTERR, quanto das considerações ofertadas pelo ITERAIMA restou claro que embora haja utilização por parte dos demais órgãos de outros sistemas cartográficos além da base cartográfica única desenvolvida pela SEPLAN, não há nesta conduta ofensa a disposição contida no artigo 2º da lei estadual nº 693/2008, inciso I, conforme havia pontado o Relatório de Auditoria nº 178/2019, visto que dependendo da informação a ser gerida, pode ser necessária uma base cartográfica própria, havendo inclusive casos em que existe vinculação legal de utilização de sistemas específicos, como é o caso do SIGEF, de uso obrigatório nos procedimentos de regularização fundiária.

Quanto à divergência de informações como um vício decorrente da adoção de diferentes bases cartográficas, conforme apontado no Relatório nº 178/2019, o gestor da SEPLAN destacou que as informações geradas por georeferenciamento não são livres de diferenças de levantamentos, constituindo um risco próprio do negócio, situação que pode ser contornada por conferência em campo ou vetorização.

O gestor do ITERAIMA acrescentou, ainda, que desde 2017 o Instituto passou a integrar o grupo de gestores do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) do governo federal, gerenciado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Além disso, o SIGEF viabiliza a integração com demais sistemas nacionais como por exemplo o Sistema Nacional de Cadastro Rural.

Esclareceu que o CGPTERR desenvolveu a base cartográfica única por meio da qual pode ofertar insumos às demais secretarias/órgãos e nada obsta que outras bases cartográficas sejam utilizadas agregando novas informações.

Ainda em relação ao Achado 3, no qual sugeriu-se como encaminhamento a priorização do processo da ZEE, uma vez que consiste em ferramenta primordial para o planejamento econômico e social do Estado e que vem se arrastando por mais de 10 anos, o gestor limitou-se a informar que o processo encontra-se sobrestado devido a determinação judicial, ocorre que este não é um fato novo e o processo está sobrestado aguardando uma ação cujo impulso compete ao próprio GERR, conforme apontado no Relatório de Auditoria nº 178/2019, descrito no Achado 3.

Finalmente, quanto ao achado 6, que trata do subaproveitamento do potencial de uso público no âmbito das UCs, afetando a sustentabilidade da APA o gestor não contestou o achado, sustentando sua defesa no fato de que a lei nº 499/2005, que dispõe sobre a reorganização Administrativa do Estado de Roraima e dá outras providências, não atribuiu à SEPLAN competências relacionadas à política de turismo do estado de Roraima.

Visando verificar a consistência das razões apresentadas, procedeu-se a uma análise retrospectiva da legislação, tendo-se constatado que a lei estadual nº 001, de 26 /1/1991, atribuiu em seu artigo 19 à Secretaria de Estado do Planejamento, Indústria e Comércio, competência para desenvolver estudos alternativos que viabilizassem e incentivassem a implantação de indústrias no Estado, bem como o fortalecimento do setor comercial e do turismo; posteriormente a Lei Delegada nº 003, de 16/01/2003, que dispõe sobre a criação da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, e dá outras providências, definiu no artigo 4º a nova estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, assentando no inciso X do citado artigo o Departamento de Turismo, com suas respectivas divisões e núcleo.

Posteriormente, alterada pela Lei 499/2005, a norma que definiu a reorganização administrativa do estado estabeleceu no artigo 28 as competências da Secretaria de Planejamento. Dentre as competências estabelecidas destacamos a formulação, promoção, apoio, integração e coordenação da política estadual de desenvolvimento sócio-econômico, científico-tecnológico, de atração de investimentos e de comércio exterior (inciso VI).

Assim, constata-se que a lei nº 499/2005 não revogou a íntegra das disposições contidas nos normativos que a precederam, limitando-se a revogar especificamente as disposições em contrário. Desta forma, o Departamento Estadual de Turismo permanece dentro da estrutura organizacional da SEPLAN, conforme Organograma encaminhado pela própria DETUR, EP 0337555.

Logo, ainda que escassa, não se pode negar que houve atribuição legal de competência e atribuições da SEPLAN em relação ao desenvolvimento e coordenação da política de turismo do estado, cabendo ao gestor, se for o caso, provocar o titular do poder executivo, titular da iniciativa de proposição junto ao poder legislativo, quanto a necessidade de regulamentar a matéria.

Dito isso, permanecem os achados apontados, retirando-se no entanto a recomendação quanto a adoção de uma base cartográfica única, visto que a SEPLAN implementou o cadastro conforme prescrito no artigo da 2ª da lei estadual nº 693/2008, incisos I, VI, VII e IX de forma a subsidiar os demais órgãos/secretarias, que podem confrontar o sistema com outros, de forma a gerar informações específicas de acordo com suas necessidades, conduta que além de não comprometer a disposição legal, agrega valor ao processo.

5.2.2 Manifestação Final do TCERR

Em razão do gestor não ter contestado nenhum dos achados ou apresentado novos documentos que os desconstituísem, **ratifica-se os achados** apontados.

No entanto, acolhe-se as razões trazidas que insurgiram-se quanto a determinação de adoção de uma base cartográfica única para todos os órgãos, visto que pelos esclarecimentos prestados esta base já foi implementada e já subsidia as demais secretarias/órgãos, que podem conjugar o uso da base cartográfica

desenvolvida pelo CGPTERR com outros sistemas para atender necessidades específicas ou de determinação legal, conforme explicitado nas defesas apresentadas.

5.3 Síntese dos Comentários do gestor do IACTI (EP 0319339)

O gestor destacou que as atribuições do Instituto estão em consonância com a lei nº 815, de 7/7/2011, que em seu artigo 2º versa sobre a transformação do Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado de Roraima em IACTI, do qual decorrem as atribuições/competências de Gestão Florestal. No mesmo diapasão, ressalta que na antiga FEMACT existia uma Diretoria de Ciência e Tecnologia, a qual estava vinculada a Divisão de Planejamento e Ordenamento Territorial, sendo uma das atribuições dessa divisão a gestão das unidades de conservação. Assim, e ainda segundo o artigo 3º da supracitada lei nº 815/2011, as atividades de ciência, tecnologia e pesquisa realizadas pela FEMACT, passaram a ser absorvidas pelo IACTI-RR, concluindo assim que a atuação do IACTI-RR encontra-se plenamente amparada na legislação.

Finalmente destacou a importância dos diagnósticos socioeconômicos em andamento como ferramenta para o planejamento governamental.

5.3.1 Da Análise

De acordo com o Relatório de Auditoria Nº 178/2019, de 29/10/2019, verifica-se que o IACTI figura apenas no achado 5.

As razões trazidas pelo defendente não são suficientes para sanear o vício, visto que o enunciado do achado 5 consiste em **Usurpação de Competência para realização de pesquisa no âmbito da UC**. Logo, as competências atribuídas ao IACTI em detrimento das competências da Femarh, constituem justamente o cerne da questão, senão vejamos:

O enunciado do artigo 3º da Lei Estadual nº 815/2011 determinou que as atividades de ciência, tecnologia e pesquisa realizadas pela FEMACT-RR passaram a ser absorvidas pelo IACTI-RR, no entanto, esta competência, conforme estabelecido pela Lei Nacional nº 9.985/2000, foi atribuída ao órgão **gestor da unidade**, no caso em tela a Femarh, conforme demonstrado no item 3 do Relatório. Assim, em razão do artigo 6º da Lei nº 9.985/2000, c/c artigo 15, § 3º da mesma norma, a lei estadual não pode inovar, atribuindo esta competência para o IACTI, que encontra-se **fora da estrutura organizacional da Femarh**.

Portanto, ao afirmar que a atuação do IACTI encontra-se respaldada na lei nº 815/2011 o gestor não conseguiu elidir o achado apontado, nem demonstrou a consonância com a Lei Nacional nº 9.985/2000.

5.3.2 Manifestação Final do TCE

Dito isso, e considerando ainda o arcabouço legal citado, bem como as demais razões apontadas na sessão 3 deste relatório, **ratifica-se o achado 5** em relação ao IACTI.

5.4 Síntese dos Comentários do gestor do ITERAIMA (EP 0326198)

Destacou a importância da base cartográfica única que contemple os temas regionais como vegetação, geologia e hidrografia, além dos aspectos socioeconômicos, no entanto destacou que no caso concreto, dependendo da informação a ser gerida, pode ser necessária uma base cartográfica específica, a título de exemplo, citou o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), que é a ferramenta utilizada nos procedimentos de regularização e gestão fundiária dos imóveis rurais em todo o país, sendo sua adoção obrigatória, por determinação legal.

5.4.1 Da Análise

Da forma como foi explicitada, a adoção de bases cartográficas diferentes, não compromete o processo, sendo possível o uso de Sistemas de Informações Geográficas (SIG) como forma de permitir a convergência de informações entre dois ou mais sistemas, otimizando o planejamento e a execução das ações.

5.4.2 Manifestação Final do TCERR

Embora não tenha figurado nos achados do Relatório de Auditoria nº 178/2019, o ITERAIMA encaminhou sua manifestação quanto ao achado 3, cujo teor foi analisado e acolhido em conjunto com a manifestação da SEPLAN.

Destaca-se que o jurisdicionado não atacou o Achado propriamente dito, limitando-se a fazer a defesa quanto a possibilidade dos demais órgãos fazerem uso de outras bases cartográficas além daquela desenvolvida pela SEPLAN.

5.5 Síntese dos Comentários do gestor da PM CARACARAÍ (EPs 0321726, 0321727 e 0321728)

O gestor não contestou nenhum achado, limitando-se a encaminhar os questionários e respostas apresentados ao TCE durante o período de auditoria. Juntou cópia de projeto de lei nº 10/2017, de 24/7/2017, que propunha a criação da área de proteção ambiental e do conselho consultivo rejeitada pela câmara.

5.5.1 Da Análise

De acordo com o Relatório de Auditoria Nº 178/2019, de 29/10/2019, verifica-se que a PM Caracarái figura nos achados 1, 4 e 6.

O gestor não contestou nenhum dos achados, tampouco encaminhou novos documentos capazes de desconstituir os vícios apontados no Relatório de Auditoria Nº 178/2019, desta forma ratifica-se os achados 1, 4 e 6 em relação à PM Caracarái.

5.5.2. Manifestação Final do TCE

Ratifica-se os achados 1, 4 e 6 em relação à PMCaracarái.

6 CONCLUSÃO

A Auditoria Operacional em comento teve por objeto as Unidades de Conservação no Bioma Amazônia, com a finalidade de avaliar as ações governamentais responsáveis pela implementação das políticas de conservação da biodiversidade em nível de estado, mais especificamente relacionadas à gestão das UCs estaduais, de forma a verificar as condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para que as UCs alcancem os objetivos para os quais foram criadas, identificando riscos e oportunidades de melhoria, bem como boas práticas que contribuam para o aperfeiçoamento da gestão dessas unidades.

As UCs APA BRB e APA Xeriuini fazem parte do grupo de Uso Sustentável, na categoria de Área de Proteção Ambiental.

O objetivo básico das UCs de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. O uso sustentável desses recursos naturais permite a exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável.

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

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

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

A auditoria restringiu-se a avaliar a governança e a gestão das UCs nos últimos cinco anos, portanto, o período 2014 a 2018.

Da realização dessa auditoria operacional, constatou-se, em grande linhas, que embora não tenha sido verificado nenhum antagonismo entre as políticas públicas propostas pelo estado, os programas voltados para a sustentabilidade do meio ambiente são tímidos, além de contemplarem poucas ações, tornam-se ainda mais frágeis em razão da distância que separa o planejado do efetivamente executado. Verificou-se na prática a debilidade da agenda política voltada para as questões do meio ambiente e sua sustentabilidade.

Também é flagrante a fraca coordenação entre os diferentes programas e projetos, a falta de articulação institucional, além de não se evitar a sobreposição de esforços ao tempo em que se deixa lacunas.

Esses fatores somados ao deficiente planejamento orçamentário geram lacunas que vão desde a ausência de um arcabouço legal, a inexistência de monitoramento e o baixo grau de implementação de medidas necessárias à gestão, que não são capazes de assegurar um modelo produtivo e sustentável de UC.

Com a finalidade de verificar em que medida o estado e o município conseguiram implementar as condições necessárias para a consolidação das Unidades de Conservação ao longo desses últimos cinco anos confrontou-se a situação existente em 2013 com o cenário atual.

Dessa forma, verificou-se que os entes foram incapazes de estruturar as condições necessárias a implementação e consolidação das unidades de conservação do estado após cinco anos, à época da realização da AOP do Bioma Amazônia, entregou-se um diagnóstico dos principais problemas relacionados à gestão das UCs e as fragilidades evidenciadas atualmente são as mesmas de 2013.

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

Quanto a pesquisa não há estudos de avaliação e monitoramento dos resultados da promoção do desenvolvimento socioambiental das populações residentes nas UCs. Como também não existem meios e incentivos para a realização de pesquisas científicas. Da mesma forma que não existem estudos ou informações sobre projetos de apoio à visitação turística, portanto, questões essenciais para as UCs não são abordadas pela gestão.

É necessário que as UCs possam ser implementadas e geridas de forma efetiva, não basta criar uma Unidade de Conservação. Para tanto, faz-se necessário a alocação adequada de recursos financeiros, recursos humanos suficientes, estrutura física adequada, instrumentos de gestão que imponham regras claras sobre a gestão dos recursos ambientais.

O processo de gerir uma unidade de conservação precisa ter foco, articulação política que busque apoio e cooperação, e, sobretudo, prioridade nos objetivos específicos de criação da UC, contemplando as condições e necessidades das populações tradicionais, com a promoção de métodos e técnicas que assegurem a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

Assim, a conservação dos mananciais, a geração de renda por meio de políticas públicas voltadas para a geração de renda e valorização das comunidades tradicionais pode ser um caminho de aproximação entre o poder público, comunidades tradicionais, ONG's, a academia e as empresas de pesquisa, a exemplo da Embrapa. A EMBRAPA e as universidades locais possuem programas de extensão cujos objetivos são convergentes com os princípios aplicáveis as UCs, podendo esta parceria multiplicar os recursos e agregar conhecimento e valor para as Unidades de Conservação.

Portanto, diante das análises e evidências apontadas no decorrer deste Relatório de AOP, constatou-se que a gestão das UCs Baixo Rio Branco e Xeriuini possuem baixa efetividade, assim como possuem um baixo grau de articulação institucional, razões pelas quais possibilitou ao TCERR formular recomendações no sentido de combater ou mitigar as causas desses problemas, para tanto é necessário que os órgãos gestores adotem as medidas sugeridas no capítulo 7 a seguir.

7 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Com o objetivo de auxiliar na correção das falhas detectadas e fomentar as oportunidades de melhoria na gestão das Unidades de Conservação do estado, sugere-se a esta Corte de Contas:

7.1 Recomendações ao Presidente da Femarh

- que a Femarh encaminhe ao poder executivo projeto de lei instituindo o Sistema de Unidades de Conservação nos moldes da lei nº 9.985/2000, visando aprovação junto ao poder legislativo (Achado 1, sessão 2.1);
- que a Femarh encaminhe ao poder executivo projeto de lei instituindo a gestão dos recursos hídricos no âmbito do estado nos moldes da lei nº 9.433/1997 (Lei das Águas), visando aprovação junto ao poder legislativo (Achado 1, sessão 2.1);
- que a Femarh encaminhe ao poder executivo projeto de lei de gestão de florestas públicas, nos moldes da lei nº 11.284/2006, visando aprovação junto ao poder legislativo (Achado 1, sessão 2.1);
- que a Femarh fomente a participação social por meio do desenvolvimento de estratégias para sensibilizar a comunidade local acerca da importância do controle social (Achado 4, sessão 2.2.2 e 2.2.3);
- que a Femarh faça um redimensionamento, organização e/ou um rearranjo institucional da força de trabalho responsável pela administração da(s) UC(s) (Achado 4, sessão 2.2.4).

7.2 Recomendações ao Presidente da Femarh e a Prefeita de Caracaraí

- que elaborem um instrumento de gestão, no qual regule todas as atividades praticadas na UC até a elaboração do plano de manejo (Achado 4, sessão 2.2.1; sessão 2.2.3);
- que façam uma gestão compartilhada das UCs até que o processo de recategorização finalize (Achado 4, sessão 2.2.4);
- que busquem medidas para mitigar a limitação de recursos físicos, financeiros e humanos, seja por meio de: convênios, programa de voluntariado, parcerias com instituições públicas ou privadas como alternativas para financiamento da consolidação das UCs (Achado 4, sessão 2.2.5, 2.2.6);
- que busquem parcerias para o monitoramento (conservação colaborativa com ONG's e sociedade, voluntários) e a pesquisa (academia, EMBRAPA etc) (Achado 4, sessão 2.2.7);
- que até a finalização do processo de recategorização, adotem providências com vistas à proteção da região (Achado 4, sessão 2.2.8).

7.3 Recomendações ao Presidente da Femarh e ao Presidente do IACTI

- que adotem as providências cabíveis quanto a usurpação de competência decorrentes da edição da lei estadual nº 815/2011, informando a este TCERR as medidas adotadas (Achado 5, sessão 3);

- b) que adotem as medidas cabíveis para o cumprimento da prescrição contida no artigo 15, § 3º da lei nº 9.985/2000, quanto ao controle das pesquisas no perímetro das Unidades de Conservação (Achado 5, sessão 3).

7.4 Recomendações ao Secretário da SEPLAN

- a) que estabeleça mecanismo de coordenação das políticas transversais (Achado 3, sessão 2.1);
- b) que por meio do Departamento Estadual de Turismo busque implementar política pública consistente, no âmbito do estado e em especial nas UCs, conforme regulamentado pelos artigos 4º, incisos XII e XIII e 5º, inciso IV da lei nº 9.985/2000 e pelo Decreto nº 5.758/2006 (Achado 6, sessão 4);
- c) que elabore estratégias visando otimizar a conclusão do processo de ZEE-RR (Achado 3, sessão 2.1).

7.5 Recomendação ao Senhor Governador

- a) que viabilize a suplementação da legislação ambiental por meio do encaminhamento ao legislativo das leis propostas pelo presidente da Femarh, com o objetivo de sanear as lacunas legais apontadas neste relatório; e
- b) que monitore o cumprimento das deliberações emanadas por esta Corte aos responsáveis pela Femarh, SEPLAN, IACTI.

7.6 Determinações a Femarh, Administração Municipal de Caracará, SEPLAN, IACTI

- a) que apresentem Plano de Ação, conforme determina o art. 3º, IX (prazo 120 dias), anexo "A" (modelo) da Instrução Normativa nº 005/2016-TCERR-Pleno, de 11/8/2016, republicada no DOE nº 2830, de 24/8/2016.

Cabe esclarecer que o plano tem o objetivo de registrar as ações que serão implementadas para o cumprimento das recomendações e determinações, com indicação do prazo e do servidor responsável para cada uma das etapas para fins de Monitoramento desta Corte de Contas.

Salienta-se que naquelas recomendações que envolvam dois ou mais jurisdicionados o Plano de Ação deverá ser construído de forma conjunta, de maneira a compatibilizar as ações e os recursos.

7.7 Remessa de Cópias do Presente Relatório de Auditoria Operacional

Sugere-se que, após a devida apreciação do presente Relatório de Auditoria Operacional pelo Pleno deste Tribunal de Contas, sejam encaminhadas cópias:

- a) a Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente, para conhecimento e em especial a questão abordada no capítulo 3 (Pesquisa);
- b) a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Assembleia Legislativa de Roraima, com cópia ao Presidente da casa;
- c) ao Conselho Estadual de Meio Ambiente;
- d) a Pró-reitoria de Extensão da UERR;
- e) a Pró-reitoria de Extensão da UFRR;
- d) a Pró-reitoria de Extensão do IFRR
- f) ao Governador do Estado de Roraima.

7.8 Sugestão a esta Corte de Contas

- a) Em deferência a Lei de Acesso à Informação (LAI), em especial ao art. 3º e seus incisos, sugere-se a disponibilização deste relatório no sítio eletrônico desta Corte, por ocasião do julgamento.

É o relatório.

Valdélia Veira dos Santos Lena

Auditora de Controle Externo
Coordenadora da Equipe de Auditoria
Matrícula nº 0194-5

Maria do Perpetuo Socorro Moura Pinho

Auditora de Controle Externo
Matrícula nº 0104-0

8 REFERÊNCIAS

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública/Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. Disponível em: <<https://www.ibama.gov.br/>>

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/>>

Instituto Socioambiental - ISA. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/>>

Ministério do Meio Ambiente - MMA. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/>>

Fundo Brasileiro para a Biodiversidade - FUNBIO. Disponível em: <<https://www.funbio.org.br/>>

Programas Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA. Disponível em: <<http://arpa.mma.gov.br/>>



Documento assinado eletronicamente por **MARIA DO PERPETUO SOCORRO MOURA PINHO**, Auditor de Controle Externo, em 28/02/2020, às 10:27, conforme horário oficial de Roraima, com fundamento na Resolução TCE/RR nº 06/2018 (<https://goo.gl/u4aR3c>), Portaria da Presidência-TCE/RR nº 744/2017.



Documento assinado eletronicamente por **VALDELIA VIEIRA DOS SANTOS LENA**, TC/FG-III Chefe de Controladoria, em 28/02/2020, às 11:59, conforme horário oficial de Roraima, com fundamento na Resolução TCE/RR nº 06/2018 (<https://goo.gl/u4aR3c>), Portaria da Presidência-TCE/RR nº 744/2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.tce.rr.leg.br/autenticar>, informando o código verificador **0329293** e o código CRC **70940A75**.

GLOSSÁRIO

- 1 **Agenda 2030:** Plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade integrados e indivisíveis, e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental, consistindo no maior desafio global, constituído por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas, acordado na sede das Nações Unidas em setembro de 2015, da qual o Brasil é signatário.
- 2 **Política Pública:** A definição mais básica de política pública diz que se trata da ação governamental com objetivos específicos. Ou, ainda, de um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos.
- 3 **Duplicidade:** Ocorre quando dois ou mais Instituições ou programas governamentais estão realizando as mesmas atividades ou prestando os mesmos serviços aos mesmos beneficiários. Via de regra as duplicidades consistem na atribuição de uma mesma atividade a mais de um órgão, o que pode vir a gerar o risco de retrabalho ou conflitos, caso não haja sinergia entre os órgãos envolvidos.
- 4 **Fragmentação:** De acordo com a Teoria da Fragmentação de Políticas propõe que a fragmentação, definida como a perda de coerência, consistência e coordenação nas políticas de um mesmo subsistema e entre diversos subsistemas, é um resultado indesejado associado a elementos estruturais dos processos de formulação e implementação de políticas, tais como liderança executiva, estratégia, ajustamento mútuo, estrutura formal de coordenação. Ocorre quando mais de uma instituição governamental (ou mais de uma unidade dentro de uma instituição governamental) está envolvida e atuando na mesma área e há oportunidade para melhorar a prestação de serviços.
- 5 **Lacuna:** Ausência de uma parte importante de um processo, podendo ser a ausência de políticas ou programas, atores, mecanismos institucionais, processos e atividades, benefícios ou beneficiários. Via de regra as lacunas decorrem de omissões de atribuições e competências das instituições envolvidas, gerando fragmentação e falta de fluidez da execução.
- 6 **Plano de Manejo:** 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" (artigo 2º, inciso XVII da Lei nº 9.985/2000).
- 7 **Plano Plurianual (PPA):** Instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal, destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de 4 (quatro) anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas. O PPA define as políticas públicas do Governo Federal para construir um Brasil melhor, com base nos compromissos firmados na eleição.
- 8 **Produtos da Sociobiodiversidade:** São bens gerados a partir de recursos da biodiversidade, voltados à formação de cadeias produtivas de interesse dos povos e comunidade tradicionais e de agricultores familiares. Esses produtos promovem a manutenção e a valorização de práticas e saberes tradicionais, gerando renda e promovendo a melhoria da qualidade de vida e do ambiente dessas comunidades.
- 9 **Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC):** Lei nº 9.985/00 (Lei do SNUC), regulamentando o inciso III do art. 225 da Constituição Federal de 1988, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, estabelecendo critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.
- 10 **Sobreposição:** Ocorre quando várias instituições governamentais ou programas possuem objetivos semelhantes, atuam em atividades ou estratégias semelhantes para alcançar seus objetivos, ou possuem o mesmo público-alvo.

peçoal; mínima organização interna do pessoal e dos procedimentos operacionais, com uma clara estrutura de tomada de decisão; gestores capacitados; articulação com os envolvidos no tema; entre outros¹¹.

Desta forma, recomenda-se que os gestores busquem medidas alternativas para superar a falta de estrutura física, por meio de: convênios, acordos, voluntariado, parcerias com instituições públicas ou privadas.

¹Unidades de Conservação no Brasil: O Caminho da Gestão para Resultados. Organizado por NEXUCS – São Carlos: RiMa Editora, 2012, p. 365.

² O Programa Áreas Protegidas da Amazônia tem como objetivo investir na criação, consolidação e sustentabilidade financeira de unidades de conservação na Amazônia brasileira

³Disponível em: <<http://arpa.mma.gov.br/wp-content/uploads/2012/10/caderno3ResultadosRev.pdf>> Acesso em: 26 set 2019.

⁴Unidades de Conservação no Brasil: O Caminho da Gestão para Resultados. Organizado por NEXUCS – São Carlos: RiMa Editora, 2012, p. 361.

⁵Unidades de Conservação no Brasil: O Caminho da Gestão para Resultados. Organizado por NEXUCS – São Carlos: RiMa Editora, 2012, p. 361.

⁶Unidades de Conservação no Brasil: O Caminho da Gestão para Resultados. Organizado por NEXUCS – São Carlos: RiMa Editora, 2012, p. 361.

⁷Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/planos-de-manejo.html>> Acesso em: 12 jul. 2013.

⁸Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/planos-de-manejo>> Acesso em: 16 set 2019.

⁹RORAIMA. Lei nº 633, de 07/12/2008, que dispõe sobre o Plano Plurianual do Estado de Roraima para o quadriênio 2008-2011, publicada no DOE nº 737, de 11/1/2008; alterada pela Lei nº 756/2010, de 7/1/2008, publicada no DOE nº 1219, de 8/1/2010;

¹⁰RORAIMA. Lei nº 1027, de 15/1/2016, que dispõe sobre o Plano Plurianual do Estado de Roraima para o quadriênio 2016-2019, publicada no DOE nº 2683, de 15/1/2016; alterada pela Lei nº 1159, de 9/12/2016, publicada no DOE nº 2912, de 29/12/2016; alterada pela Lei nº 1241, de 22/1/2018, publicada no DOE nº 3165, de 23/1/2018;

¹¹Unidades de Conservação no Brasil: O Caminho da Gestão para Resultados. Organizado por NEXUCS – São Carlos: RiMa Editora, 2012, p. 372.

2.2.7 Monitoramento da Biodiversidade

O monitoramento ambiental consiste em um processo realizado por meio de coleta de dados, acompanhamento e estudo das variáveis ambientais, cujo objetivo é a avaliação dos recursos naturais em um determinado momento e sua projeção ao longo do tempo mediante determinadas condições. O conjunto de medições oferece um retrato dos recursos avaliados ao longo do tempo, identificando sua evolução ou involução.

Nessa linha a Lei Complementar nº 140, de 8/12/2011¹, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, fixa normas para a cooperação entre os entes nas ações administrativas decorrentes do exercício das competências comuns relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Como um dos elementos básicos para que essa lei seja cumprida, os entes deverão implantar o sistema de monitoramento da biodiversidade, pois monitorar a biodiversidade é realizar um conjunto de atividades de longo prazo que permita avaliar as respostas de populações ou ecossistemas às práticas de conservação e aos impactos de fatores externos, como a perda de habitat, as alterações da paisagem, as mudanças climáticas, entre outras, com essas ações é possível criar estratégias para atenuar as pressões sobre os ecossistemas.

O monitoramento fortalece o diálogo em torno das questões ambientais, com base no compartilhamento de informações e na formulação de questões, no qual envolve a participação de pesquisadores, de gestores das áreas e das comunidades.

Dessa forma, o arcabouço normativo ambiental dispõe que estados e municípios executem ações administrativas de cooperação mútua, tais como: executar e fazer cumprir a Política Nacional do Meio Ambiente e demais políticas nacionais relacionadas à proteção ambiental; exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições formulando, executando e cumprindo a Política de Meio Ambiente; promover a integração de programas e ações entre os entes relacionados à proteção e à gestão ambiental; articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas de Meio Ambiente etc.

Com relação ao monitoramento da biodiversidade e fiscalização, a LC nº 140 trouxe entre outras atribuições aos estados e municípios o dever de elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção e de espécies sobre-explotadas no território nacional, mediante laudos e estudos técnico-científicos, fomentando as atividades que conservem as espécies *in situ*; de controlar a exportação de componentes da biodiversidade brasileira na forma de espécimes silvestres da flora, micro-organismos e da fauna, partes ou produtos deles derivados; de controlar a apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas; exercer o controle ambiental da pesca em âmbito nacional ou regional; gerir o patrimônio genético e o acesso ao conhecimento tradicional associado, respeitadas as atribuições setoriais.

A prática do monitoramento ambiental é essencial para o desenvolvimento e implantação de medidas de preservação ecológica eficazes, sendo uma ferramenta fundamental para atuar no controle e acompanhamento dos recursos naturais. Sua relevância para a conservação do sistema é de ordem tal, que foi salvaguardada no artigo 4º, inciso X da lei nº 9.985/2000 que estabelece como um dos objetivos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e **monitoramento ambiental**.

Diante disso, indagou-se à Femarh e SEMMAT sobre os dados relativos ao monitoramento da fauna e da flora, questionando-se ainda sobre eventuais acordos de cooperação para realização do monitoramento ambiental.

Os dois órgãos responsáveis por implementar a política de conservação **informaram, EP 0278477, fls. 4, e EP 0278355, fl. 12, que não há dados de monitoramento ambiental no âmbito das Unidades de Conservação, acrescentando que não foi celebrada nenhuma parceria ou acordo de cooperação com este escopo.**

Em consulta à LOA, verificou-se que a rubrica destinada a gestão do monitoramento e fiscalização ambiental foi igual a R\$ 0,00 nos exercícios de 2016 e 2017.

Conclui-se dessa forma que os órgãos responsáveis pela gestão não realizam monitoramento ambiental, não possuem bioindicadores da fauna da flora, nem possuem instrumentos de cooperação com ONGs, organizações privadas, pessoas físicas ou academia com vistas a realizar monitoramento.

Diante do exposto, conclui-se que a ausência de dados relativos ao monitoramento da fauna e da flora poderá ensejar a ocorrência de crimes ambientais; inviabiliza o acompanhamento e aproveitamento dos recursos e serviços ambientais; compromete a gestão visto que não conhece os bioindicadores, componente básico do controle da biodiversidade.

Assim, recomenda-se que a Femarh e a SEMMAT celebrem parcerias para o monitoramento (conservação colaborativa com ONG's e sociedade, voluntários) e a pesquisa (academia, EMBRAPA etc).

2.7.8 Fiscalização, Combate a Emergências Ambientais e Desmatamentos no Interior das Unidades de Conservação do Estado

A fiscalização ambiental é o exercício do poder de polícia previsto na legislação ambiental, que consiste no dever que o Poder Público tem de fiscalizar as condutas daqueles que se apresentem como potenciais ou efetivos poluidores e utilizadores dos recursos naturais, de forma a garantir a preservação do meio ambiente para a coletividade.

A fiscalização ambiental tem o objetivo de reprimir e prevenir a ocorrência de condutas lesivas ao meio ambiente, visto que ao punir aqueles que causam danos ambientais, a fiscalização tenta afastar comportamentos lesivos, por meio de aplicação de multas, apreensões, embargos, interdições, entre outras medidas.

Já as emergências ambientais são combatidas com uma resposta rápida com a finalidade de eliminar ou mitigar os impactos ambientais, que no caso das UCs do estado pode ser materializada, a exemplo, de incêndios ou enchentes; para tanto necessita de planos contingenciais com equipe treinada para estes eventos e com um mínimo de equipamento necessário para o pronto atendimento.

As UCs do Bioma Amazônia, por se tratar de área de relevante interesse mundial, tem um tratamento especial concedido pela Portaria nº 3.899, de 24/12/2018, que aprovou o Plano Anual de Proteção Ambiental (Pnapa 2019), no qual enfatiza que as ações de combate ao **desmatamento ilegal na Amazônia serão prioritárias para a fiscalização ambiental**, inclusive nos casos em que a competência da União for supletiva.

Quanto ao desmatamento, desde 1988, o Ministério do Meio Ambiente (MMA), em parceria com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), do Ministério da Ciência e Tecnologia, monitora, via satélite, o desmatamento na Amazônia. O objetivo é quantificar os desmates de áreas com vegetação nativa e, dessa forma, ter embasamento para as ações de fiscalização, controle e combate aos desmatamentos ilegais².

Para isso, são utilizados dois sistemas de monitoramento via satélite, um deles é o Programa de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite (Prodes), utilizado desde 1988 para identificar visualmente os polígonos de desflorestamento por meio de imagens. Com esses dados, é possível calcular as taxas anuais de desflorestamento, fazer projeções e produzir um banco de dados geográfico ao longo do tempo. O outro é o sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (Deter), utilizado desde 2004, que mapeia mensalmente as áreas de corte raso e de processo progressivo de desmatamento por degradação florestal. Esse sistema detecta apenas desmatamentos com área maior que 25 ha, mas apresenta os dados por diferentes filtros de seleção, como por **município**, por **estado**, por base operativa do Ibama e unidades de conservação, o que facilita e agiliza as operações de fiscalização.

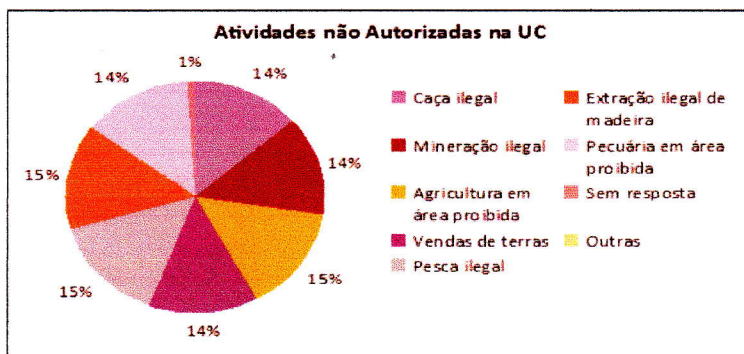
Em pesquisa verificou-se que em janeiro de 2019, foi detectado 108 quilômetros quadrados de desmatamento na Amazônia Legal, um aumento de 54% em relação a janeiro de 2018, quando o desmatamento somou 70 quilômetros quadrados. Em janeiro de 2019, o desmatamento ocorreu no Pará (37%), Mato Grosso (32%), **Roraima (16%)**, Rondônia (8%), Amazonas (6%) e Acre (1%). Esse desflorestamento ocorreu 67% em áreas privadas ou sob diversos estágios de posse e o restante foi registrado em assentamentos (21%), Terras Indígenas (7%) e Unidades de Conservação (5%). Esses dados foram obtidos no Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon)³.

Em 2013, verificou-se que a Femarh, tampouco a administração municipal de Caracará possuíam ações de fiscalização, combate a emergências ambientais ou dados sobre o desmatamento, bem como não possuíam dados primários ou secundários para elaboração de planos de proteção.

Na auditoria passada, em entrevista as comunidades residentes verificou-se que atividades não autorizadas estavam sendo praticadas no interior das UCs, conforme demonstrado no gráfico 1, sem que os gestores ambientais dispusessem de dados sistematizados sobre essas atividades.

Na entrevista realizada com as populações residentes ao se perguntar: *“você tem conhecimento de atividades não autorizadas na UC?”*, obteve-se como resposta: 14% de Caça ilegal; 14% de Mineração ilegal; 14% de Vendas de terras; 14% de Pecuária em área proibida; 15% de Pesca ilegal; 15% de Extração ilegal de madeira; 15% de Agricultura em área não permitida; e 1% Sem resposta.

Figura 2: Atividades não autorizadas na UC, conhecidas por Comunidades da APA BRB



Fonte: Relatório Final de Auditoria Operacional nº 002/2013, de 21/10/2013.

Nesse monitoramento realizado junto com a auditoria operacional verificou-se que a Femarh e a SEMMAT não avançaram nessas temáticas, ou seja, não estão realizando as atividades de **monitoramento dos desmatamentos, não elaboraram os planos de combate a emergências ambientais e as ações de fiscalização são insuficientes, além de não possuírem nenhum dado sistematizado sobre as ações efetuadas.**

Em pesquisa a *internet* encontrou-se o Plano estadual de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas em Roraima (PPCDQ/RR), referente ao ciclo de agosto/2012 à setembro/2015, o gestor quando questionado sobre esse plano informou que ainda não houve a revisão e que a atualização está sendo providenciada, portanto o PPCDQ perdeu a validade.

Por meio do Ofício nº 7/2019, EP 0278485, questionou-se o gestor da Femarh sobre as ações de fiscalização ocorridas no período de 2013 à 2018, e este respondeu que não houve nenhuma ação nesse sentido durante o período, EP 0278482.

Percebe-se que em relação a Femarh alguns pontos do Acórdão Nº 029/2013 foram cumpridos à época, entretanto atualmente já não fazem mais o acompanhamento das ações. De acordo com o Relatório de Monitoramento nº 9, de 15/5/2018, a recomendação para elaborar, a princípio, um instrumento de planejamento de proteção e fiscalização na APA BRB, até que fosse elaborado o Plano de Manejo da APA foi considerada implementado, conforme o Ofício nº 076/2018/FEMARH, EP 0073350, o gestor havia elaborado o Plano Anual de Proteção e Fiscalização para APA BRB.

O Relatório de Monitoramento nº 9, considerou **implementada** a recomendação de monitoramento dos desmatamentos e queimadas na APA.

Em cumprimento à deliberação, foi encaminhado o Relatório Técnico N. 05/2017/DPMA/DMCA, de 29/3/2017, e os **Mapas de Monitoramento de Focos de Calor e de Desmatamento dos anos de 2016 e 2017, referentes ao Plano de Ação da APA BRB**, fls. 368-374, vol. II, dos autos.

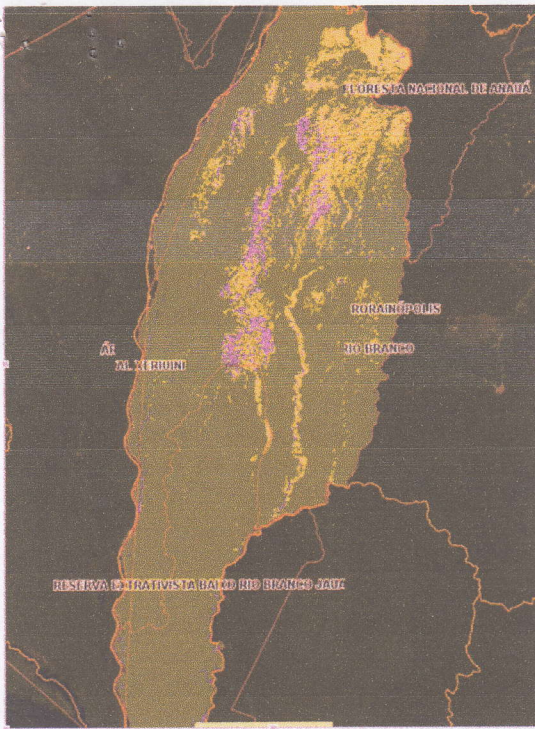
O Gestor informa no Relatório de Acompanhamento à fl. 247, bem como no MEMO Nº 006/2017/DPMA/DMCA/FEMARH à fl. 367, que as **imagens utilizadas pela FEMARH são gratuitas produzidas por satélite**, com resolução e qualidade suficientes ao fim a que se destinam e **atualizadas a cada 15 dias** e que, **relatórios periódicos** são encaminhados à DUC, mensalmente.

De acordo com esse relatório, a Femarh chegou a produzir e manter dados operacionais e de gestão na página da instituição com um *link* específico contendo informações da UC, no entanto atualmente na página da Femarh não tem nenhuma informação específica da APA Baixo Rio Branco.

Em pesquisa a Plataforma Mapbiomas e ao sítio do Instituto Socioambiental, verificou-se via imagem de satélite que a região da APA Baixo Rio Branco se manteve bem conservada ao longo do período de 2006-2018, conforme figura 2, no entanto em relação a região da APA Xeriuini, período 2006-2018, segundo as imagens captadas verificou-se que houve um desmatamento causado por pastagem, figura 3. Essas imagens públicas e de fácil acesso servem de alerta aos gestores da importância de um plano de fiscalização e proteção da região.

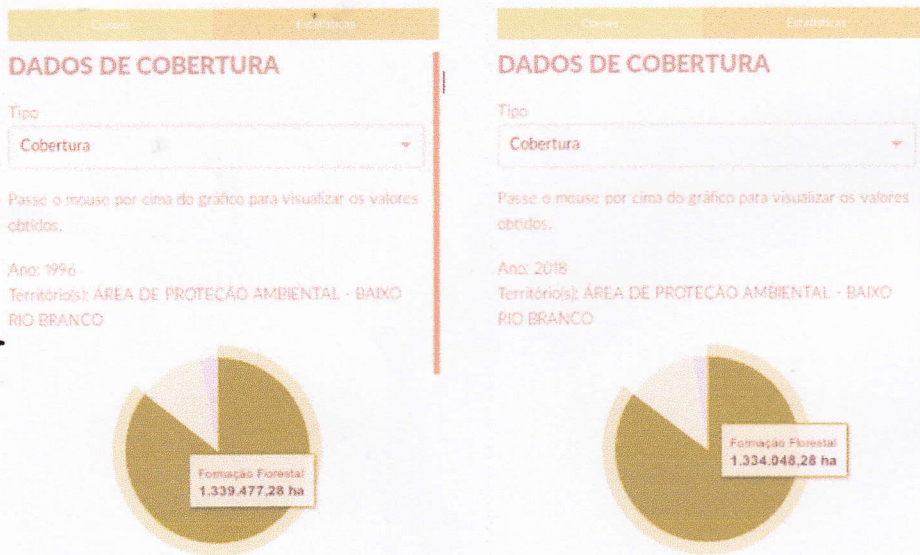
Vale salientar, que não se trata de uma avaliação da legalidade ou ilegalidade do desmatamento, e sim de um alerta sobre a facilidade de se obter imagens de satélite gratuitas com o objetivo de monitorar a região.

Figura 3: APA Baixo Rio Branco, 2018



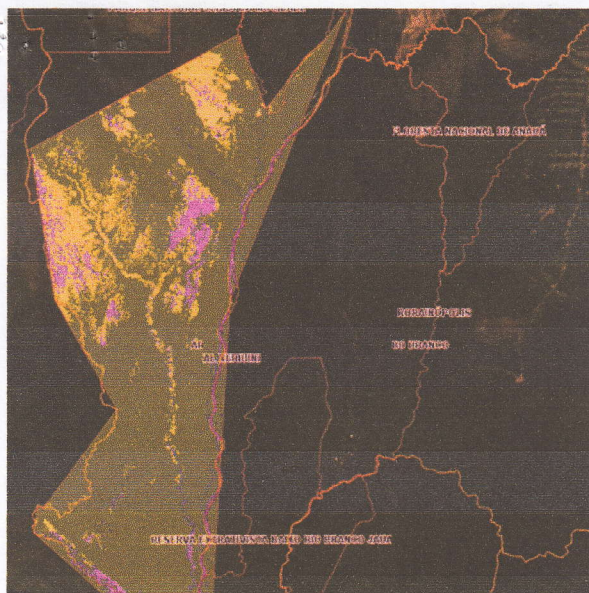
Fonte: Plataforma Mappiomas e Instituto Socioambiental

Figura 4: Comparativo da cobertura vegetal da APA Baixo Rio Branco



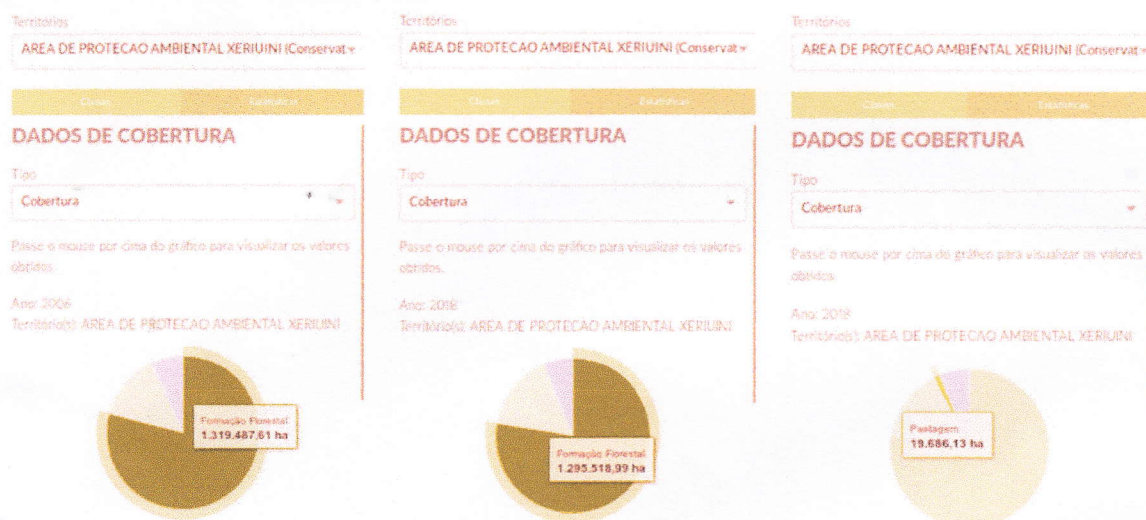
Fonte: Plataforma Mappiomas e Instituto Socioambiental.

Figura 5: APA Xeriuini, 2018



Fonte: Plataforma Mepbiomas e Instituto Socioambiental

Figura 6: Comparativo da cobertura vegetal da APA Xeriuíni



Fonte: Plataforma Mepbiomas e Instituto Socioambiental.

Dessa forma, identificou-se como causa para essa situação: a ausência de metodologias e estudos sobre a biodiversidade; a insuficiência de atividades de fiscalização; a ausência de planos necessárias à proteção e combate a emergências ambientais e a ausência de dados socioambientais das UCs.

Assim, pode-se inferir como consequências para a gestão o não aproveitamento e/ou utilização indevida dos recursos naturais das UCs; possível degradação do meio ambiente e ameaça à biodiversidade.

Diante do exposto, recomenda-se, que até a finalização do processo de recategorização, a Femarh e a Administração Municipal, por intermédio da SEMMAT, **conjuntamente**, adotem providências com vistas à proteção da região: que iniciem o monitoramento da biodiversidade; que efetivem ações conjuntas e contínuas de fiscalização nas UCs; que efetivem ações de monitoramento dos desmatamentos e incêndios nas UCs.

Com a adoção dessas medidas espera-se que as Unidades de Conservação contribuam para a proteção do patrimônio natural do bioma Amazônia; para a proteção da biodiversidade e a efetiva consolidação das UCs.

2.2.9 Consolidação Territorial do Sistema de Unidades de Conservação

Em 2013, essa parte da auditoria teve por finalidade de descrever o problema da consolidação territorial do estado de Roraima, sem a intenção de apresentar recomendações ou determinações, pois o problema estava sendo negociado entre as esferas federal e estadual.

Atualmente, as terras ainda não foram repassadas na integralidade para o estado, somando-se a isso tem o processo de recategorização das UCs em curso.

Vale esclarecer, que logo que o imbróglcio for resolvido as terras localizadas nos limites das UCs devem ser repassadas ao órgão executor do Sistema de Unidades de Conservação, que tem a função de **implementar**, subsidiar as propostas de **criação** e **administrar** as unidades de conservação estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação, conforme disposto no art. 6º, III do SNUC. E também, de acordo com o art. 5º da Lei nº 555/2006, "As terras contidas nos limites da Área de Proteção Ambiental Baixo Rio Branco (APABRB), de que trata o art. 2º desta Lei, pertencentes ao Estado de Roraima, serão cedidas à FEMACT/RR pelo Instituto de Terras de Roraima - ITERAIMA, na forma da lei".

2.2.9.1 Contextualização da Situação do Processo de Regularização Fundiária de Roraima

Um breve relato da situação fundiária do estado, com a aprovação da lei federal nº 10.304, de 5/11/2001, a qual transferiu ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá as terras pertencentes a União, com o advento dessa lei surgiu a necessidade de haver um Decreto presidencial para regulamentar esse processo.

Dessa forma, foi instituído o Decreto nº 6.754, de 28/1/2009, no qual foram estabelecidas inúmeras obrigações à Roraima como condicionantes ao repasse das terras ao estado, a saber:

5.1 - a exclusão das áreas:

- a) relacionadas nos incisos II a XI do art. 20 da Constituição;
- b) destinadas ou em processo de destinação, pela União, a projetos de assentamento;
- c) de unidades de conservação já instituídas pela União;
- d) das seguintes unidades de conservação em processo de instituição: **Reserva Extrativista Baixo Rio Branco Jauaperi**¹, Florestal Nacional Jauaperi, Unidade de Conservação Lavrados, ampliações do Parque Nacional Viruá e da Estação Ecológica Maracá e as áreas destinadas à redefinição dos limites da Reserva Florestal Parima e da Floresta Nacional Pirandirá;
- e) afetadas, de modo expresso ou tácito, a uso público comum ou especial;
- f) destinadas a uso especial do Ministério da Defesa; e
- g) objeto de títulos expedidos pela União que não tenham sido extintos por descumprimento de cláusula resolutória; [grifo nosso]

Entretanto, mesmo sem cumpri-las integralmente, em 2009 a Superintendência Regional do Incra em Roraima expediu os títulos de doações das glebas:

Quadro 2: Repasse das glebas em 2009

NOME DA GLEBA	Nº DO TÍTULO DE DOAÇÃO
Cauamé	01/20019
Caracará	02/20019
BR-210 II	03/20019
Baruana	04/20019
Murupu	05/20019
Normandia	06/20019
Quitauaú	07/20019
Tacutu	08/20019

Fonte: Situação do processo de regularização fundiária de Roraima, Iteraima, EP 0294913.

As glebas Amajari e Tepequém ainda estão Registradas no Cartório de Registro de Imóveis em nome da União, com suas respectivas condicionantes previstas no Decreto nº 6.754/09 para Doação do Governo do Estado de Roraima faltando o INCRA finalizar o procedimento administrativo de emissão do Título de Doação.

As outras glebas registradas em nome da União: Baliza, Jauaperi, Santa Maria do Boiaçú, Novo Paraíso, Vista Alegre, Mucucuaú, Pretinho, Branquinho, Cachimbo, Campina, Br-174, Pedro Clementino e BR-210 I, todas localizadas no Sul do Estado, estão em fase inicial da certificação dos seus perímetros, serviço que vem sendo executado pelo INCRA, contudo ainda necessitam do georreferenciamento.

As glebas Catrimani, Itapará, Rio Branco, Rio Pedro, Tapera, Univini e Xeruíni foram arrecadadas pelo Estado na década de noventa por estarem fora da faixa de fronteira.

As glebas Equador e Ereú foram recentemente objeto dos Termos de Cessão de Direito e Doação com Encargo Mediante Condição nºs 01/2018 e 02/2018, respectivamente, já contam com o Assentimento Prévio do Conselho de Defesa Nacional – CDN, gerando a necessidade de promover ajustes no georreferenciamento e obtenção da área remanescente para posterior registro no Cartório de Imóveis.

Em 2012, numa Ação Civil Pública, que teve como Autor o Ministério Público Federal e Réu o INCRA e outros, no qual foi pedido à anulação das certificações das glebas:

Quadro 3: Regularização Fundiária Suspensa por Decisão Judicial

NOME DO IMÓVEL	ÁREA (ha)
5.2.2 Gleba Cauamé	936.795,9033
Gleba Caracará	1.140.341,3362
Gleba Baruana	1.225.635,4031
Gleba BR-210 II	81.524,3909
Gleba Normandia	21.149,6459
Gleba Murupú	245.081,9143
Gleba Quitauaú	314.717,3013
Gleba Tacutu	657.872,1555

Fonte: Relatório Final de Auditoria Operacional nº 002/2013, de 21/10/2013.

Em decisão datada de 30/7/2012, acaçada em parte pelo Juiz Federal Substituto da 1ª Vara Federal MM. Dr. Marcos Vinícios Lepiensi, no qual suspendeu a regularização fundiária nas glebas supramencionadas até que se efetuassem os devidos destaques georreferenciados previstos no Decreto nº 6.754/09. O estado e a Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal – SRFA/INCRA vislumbraram uma saída eficaz e rápida para atender os pontos questionados na decisão judicial por meio do Convênio nº 752449/2010, que tem como uma de suas metas o georreferenciamento de perímetros de glebas e de parcelas rurais.

A Justiça Federal, em decisão proferida pelo Juiz Federal Elder Girão Barreto, datada de 3/4/2014, declarou válidos o georreferenciamento dos destaques e a certificação das glebas Murupu, Quitauaú, Baruana, BR-210 II e Tacutu, autorizando o estado e o ITERAIMA continuarem o processo de transferência de domínio e titulação das glebas e a adotarem as providências necessárias para conclusão do processo.

Contudo, em 22/04/2014 o Ministério Público Federal interpôs Agravo de Instrumento nos autos nº 4653-70.2012.4.01.4200 contra a decisão que validou o georreferenciamento, bem como suas áreas destacadas, alegando que os trabalhos estavam desprovidos de consistência técnica e jurídica, com ausência de destaques de sítios arqueológicos, unidades de conservação etc. Ademais, requereu que o recurso fosse levado a julgamento perante o órgão colegiado competente.

No período de 2015-2018, o governo do estado adotou a estratégia de pleitear assento na Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal, que foi possível por meio de um Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o Governo do Estado e o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA).

A Câmara Técnica (CT), criada pela Portaria Interministerial MMA/MDA nº 369, de 4/9/2013, é responsável pela análise de situação das glebas federais na Amazônia Legal.

A CT é gerida pela Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (SERFAL) - responsável pela execução do Programa Terra Legal, e composta pelo Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Serviço Florestal Brasileiro (SFB), Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Secretaria de Patrimônio da União (SPU), Ministério Público Federal (MPF), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM), dentre outros membros.

Com a entrada na CT foi instituído o Decreto nº 8.586, de 9/12/2015, no qual foi excluída a exigência da criação de uma unidade de conservação em área de lavrado, culminando em 10/5/2016 com a assinatura do Acordo nº 06/2016, cujo objetivo para o estado foi o cumprimento das condicionantes previstas no Decreto nº 6.754/09 e alterações, que regulamentou a Lei nº 10.304/2001.

Em 7/10/2016, foi protocolado na 1ª Vara Federal, Seção Judiciária do estado, o documento contendo as informações do cumprimento dos termos e condições do Decreto nº 6.754/09.

Com base no que as partes acordaram, o Juiz proferiu em 14/12/2016 despacho, no qual declarou válidos o georreferenciamento e a certificação das glebas objeto da Ação Civil Pública.

Na mesma decisão foi autorizado o INCRA, o estado e o ITERAIMA a continuarem o processo de transferência do domínio e titulação das glebas.

Em relação as glebas já registradas em nome do estado, que estão na faixa de fronteira de 150 Km, ainda não há o Assentimento Prévio do Conselho de Defesa Nacional – CDN, cujo procedimento de pedido fica a cargo do INCRA.

Para tanto a Superintendência Regional do INCRA em Roraima expediu a Ordem de Serviço OS/INCRA/SR-25(G)/RR Nº 07/2016, criando um Grupo de Trabalho para ratificação de títulos de doação e identificação das áreas das glebas a serem doadas ao estado.

No entanto, em 2/8/2017, o INCRA informou que a competência do Ato Administrativo para consolidação da transferência das terras da União para o Estado de Roraima, inclusive para solicitação do Assentimento Prévio, passou a ser do Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República.

Diante de todo o exposto, tem-se uma noção do grave problema fundiário que assola o Estado de Roraima e que causa instabilidade aos beneficiários da reforma agrária.

Na auditoria, constatou-se que o estado não possui mecanismos de controle para acompanhar o processo de regularização fundiária nas UCs, que possui apenas as matrículas das glebas Rio Branco, Tapera e Itaparã.

Em entrevista, o gestor afirma que a regularização das UCs ocorrerá após a finalização do processo de recategorização:

Não existe no momento, visto que é necessário primeiro discutir o modelo de unidade de conservação mais adequado para a UC, este processo encontra-se em curso e envolve a audiência das comunidades locais, que deverão manifestar-se sobre o modelo mais adequado. Somente após a definição quanto ao modelo de UC que será adotado é que o órgão de regularização fundiária deverá atuar na regularização, pois a regularização fundiária será realizada de acordo com o modelo de UC adotado. [grifo nosso]

Esse processo de recategorização já havia sido mencionado na auditoria de 2013, à época, o gestor havia informado que a opção de Área de Proteção Ambiental era uma maneira de preservar e depois verificar qual seria a categoria mais viável, contudo decorridos seis anos o discurso continua igual, de acordo com a resposta do órgão fundiário do estado:

A opção inicial por APA decorreu da necessidade de reservar a área para preservação, sendo do ponto de vista de gestão a menos vantajosa, visto que RDS e RESEX são mais viáveis do ponto de vista de recursos e de gestão, no entanto é necessário estudo prévio para fazer RESEX e RDS, desta forma fez-se APA como forma de reservar o território. [grifo nosso]

Quanto a recategorização, esse processo enfim iniciou, o Governo do Estado, por meio do IACTI, e o Fundo Brasileiro para Biodiversidade (FUNBio) assinaram um Acordo de Cooperação Técnica nº 02, de 31/7/2017, objetivando estabelecer a cooperação técnica entre o estado e o FUNBio, na implementação das atividades do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), entretanto esse acordo foi assinado por intermédio do IACTI e não pela Femarh, que é o órgão com as atribuições constantes no art. 6º, III da Lei nº 9.985/2000.

O IACTI assinou, ainda, os Termos de Referência nºs: 2017.1127.00036-9/2017.1030.00059-3/2017.1027.00086-3¹ e 2018.0507.00058-0/2018.0507.00074-2/2018.0507.00086-6², com o objetivo de contratar serviço técnico especializado, pessoa física, para realizar estudos para subsidiar a proposta de criação das Unidades de Conservação estadual, na categoria RDS (Boiaçu, Itaparã, Campina e Xeriúni); Parque Estadual (Nascentes e Catrimani) – região de Baixo Rio Branco.

Faz-se necessário ponderar que o estado somente é o responsável pela APA Baixo Rio Branco, Lei nº 555/2006, o município de Caracará é o gestor da APA Xeriúni, Decreto nº 25, e o município de Rorainópolis da APA Itaparã, Lei nº 074, no entanto o estado iniciou o processo de recategorização sem consultar ou informar as partes interessadas, ou seja, os respectivos gestores das UCs municipais.

Durante o curso dessa auditoria, os gestores sequer sabiam da intenção do estado em englobar todas as UCs e transformá-las em outras categorias, por mais que as terras pertençam ao estado, as UCs de fato foram criadas, existem e são as municipalidades que se fazem presentes na localidade prestando o mínimo apoio as comunidades residentes.

No entanto, se o estado não prover as condições necessárias a implementação das futuras UCs, seja pela celebração de convênios com instituições públicas ou privadas legalmente constituídas, seja por voluntariado ou qualquer outro tipo de associação com vistas ao desenvolvimento socioambiental da região de nada adiantará a recategorização.

As questões aqui abordadas aplicam-se as duas UCs objeto desta auditoria, esse capítulo apenas apresenta uma visão geral da problemática de terras no Estado, sem pretensão de esgotar o tema, que é bastante complexo e envolve outras esferas de governo.

A regularização fundiária, de um modo geral, é um grande desafio na implementação das Unidades de Conservação do Brasil.

¹Disponível em: <https://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2019/04/TDR- -Diagn%C3%B3stico-Fundi%C3%A1rio_FINAL.pdf> Acesso em: 24 set 2019.

²Disponível em: <https://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2019/08/TDR-2018.0507.00058-0_2018.0507.00074-2_2018.0507.00086-6_3.pdf> Acesso em: 24 set 2019.

3 PESQUISA

Por meio deste indicador pode-se aferir em que medida os gestores da UC conhecem os recursos mais relevantes, os temas de pesquisa prioritários, bem como saber se as pesquisas realizadas no âmbito do território da Unidade de Conservação retroalimentam a gestão.

ACHADO 5: USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PARA REALIZAR PESQUISA NO ÂMBITO DAS UCs

A pesquisa científica, assim como o monitoramento ambiental possui relevância estratégica no âmbito das Unidades de Conservação. Assim, encontra-se salvaguardada no artigo 4º, inciso X da lei nº 9.985/2000, que destaca como um dos objetivos do SNUC, proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica.

Por meio deste indicador pode-se aferir em que medida os gestores da UC conhecem os recursos mais relevantes, os temas de pesquisa prioritários, bem como saber se as pesquisas realizadas no âmbito do território da Unidade de Conservação retroalimentam a gestão.

No âmbito do estado de Roraima a atribuição para fomentar a pesquisa, pertence ao IACTI, senão vejamos:

A lei nº 499/2005, alterada pela lei nº 815/2011 estabelece no artigo 53:

Art. 53. A Fundação Estadual do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia têm por finalidade o amparo à pesquisa no Estado de Roraima; a identificação e o estudo de áreas estratégicas para o desenvolvimento da ciência e tecnologia; a promoção, a compatibilização e a normalização das atividades de informação científica e

tecnológica, integrando-se aos sistemas regionais, nacionais e internacionais para projetos e atividades nas áreas de ciência e tecnologia; o incentivo à capacitação e desenvolvimento dos recursos humanos nas áreas científica e tecnológica e de ensino superior; promover a fiscalização, o monitoramento e o licenciamento ambiental; promover e financiar programas e projetos de pesquisas individuais e institucionais; e assessorar a Secretaria de Estado na formulação e implantação da política de ciência e tecnologia, conforme estabelecido em legislação específica.

Posteriormente, a lei nº 815/2011 transformou a FEMACT em Femarh, e o Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado de Roraima (IDEFER) em IACTI.

Art. 2º O Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado de Roraima – IDEFER-RR, criado pela Lei Estadual nº 709, de 30 de março de 2009, fica transformado em Instituto de Amparo à Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de Roraima – IACTI-RR, vinculado à SEPLAN. Estabelecendo no artigo 3º que as atividades de ciência, tecnologia e pesquisa realizadas pela FEMACT-RR seriam absorvidas pelo IACTI-RR.

Art. 3º As atividades de ciência, tecnologia e pesquisa realizadas pela FEMACT-RR passam a ser absorvidas pelo IACTI-RR.

Ocorre que embora a lei nº 815/2011 tenha atribuído as atividades de ciência, tecnologia e pesquisa realizadas pela Femarh ao IACTI, transcorridos oito anos de sua criação, o instituto não foi estruturado para realizar pesquisas. O Quadro de Pessoal do IACTI é formado basicamente por pessoal administrativo, de natureza comissionada, contando apenas com quatro Analistas de Ciências e quatro Pesquisadores, conforme informação contida na remessa 13655 do AFP.

Por outra vertente, de acordo com o artigo 6º da Lei nº 9.985/2000, o SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições:

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

Finalmente, o artigo 15 da lei nº 9.985/2000 estabelece que as condições para a realização de pesquisa científica nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade, senão vejamos:

Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

§ 1º A Área de Proteção Ambiental é constituída por terras públicas ou privadas.

§ 2º Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental.

§ 3º As condições para a realização de **pesquisa científica** e visitação pública nas áreas sob domínio público **serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade.** [grifo nosso]

Assim considerando a competência legal estabelecida pela lei nacional 9.985/2000, que no artigo 6º atribuiu ao órgãos de meio ambiente competência para gerir o sistema, para na sequência, no artigo 15 estabelecer as condições para realização de pesquisa científica no âmbito das UCs, a lei 815/2011 no que se refere a pesquisa relativa às unidades de Conservação deve guardar simetria com as diretrizes estabelecidas com a lei nacional.

Logo, por simetria com a lei nacional, a competência para coordenar o sistema estadual das Unidades de Conservação deveria ser do órgão estadual do meio ambiente, competindo ao órgão ambiental estabelecer as condições para a realização de pesquisa científica nas áreas sob domínio público nas UCs.

Isto posto, constata-se que as alterações impostas pela lei estadual nº 815/2011, que transferiram as atividades de ciência, tecnologia e pesquisa ao IACTI, vinculando-o à SEPLAN (artigo 2º e 3º da lei nº 815/2011) não estão em consonância com a Lei Nacional nº 9.985/2000, visto que retiram do órgão gestor das unidades de conservação competência legal.

Visando aprofundar a questão indagou-se ao gestor do IACTI, EP 0241780, fls. 1/2, se existe estrutura de suporte à pesquisa na Unidade de Conservação Baixo Rio Branco, se há mecanismo de priorização e direcionamento de temáticas e se há algum tipo de controle de pesquisas realizadas no âmbito da UC nos últimos 5 anos, e em que medida os resultados das pesquisas têm subsidiado a gestão da APA BRB, tendo o gestor respondido que não há controle de pesquisas realizadas no âmbito da área, acrescentando ainda:

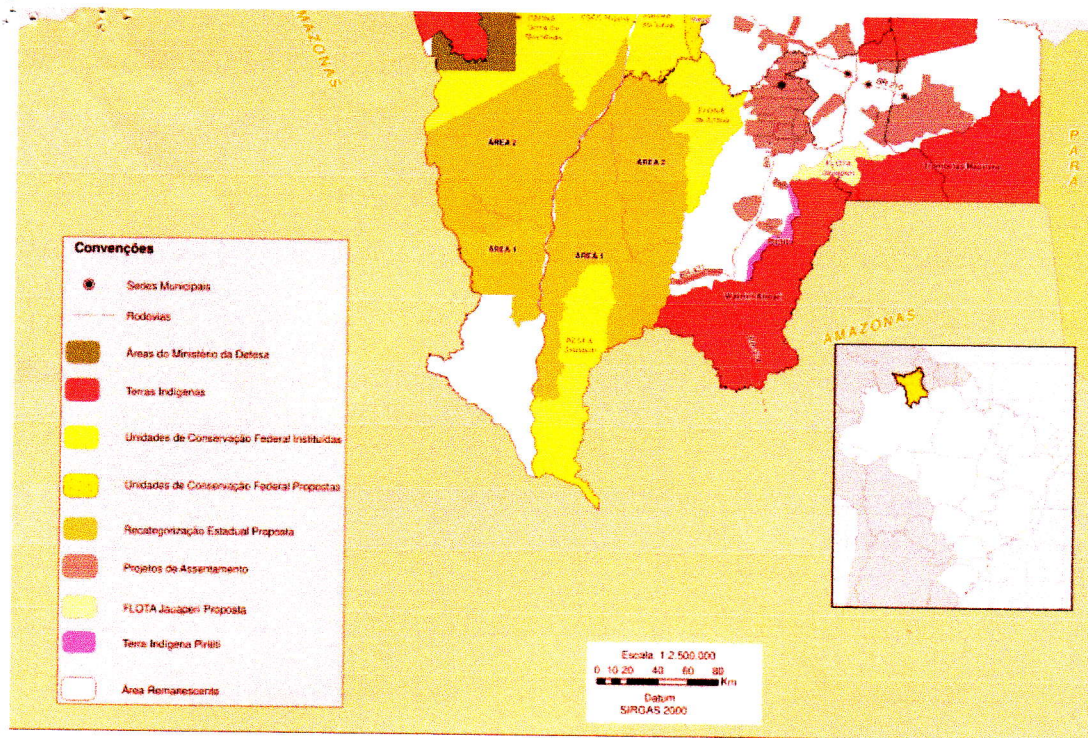
No IACTI-RR não há nenhum mecanismo de priorização e direcionamento de temáticas de pesquisa a serem realizadas em UC estadual. Entretanto, após a elaboração dos Diagnósticos (ambiental, socioeconômico e fundiário) previstos no convênio entre IACTI-RR e FUNBIO para serem realizados nos próximos meses, a instituição terá dados que possam subsidiar e definir quais temáticas serão prioridade em termos de pesquisa na Unidade de Conservação estadual."

()...

Esclarecemos que o IACTI-RR, desde sua criação em julho de 2011 (Lei nº 706 de março de 2009 e foi estruturado pela Lei nº 815) **nunca desenvolveu nenhum tipo de pesquisa na área de abrangência da APA BAIXO RIO BRANCO.** Entretanto, em 31/07/2017 com o intuito de inserir o Estado de Roraima no contexto nacional de Unidades de Conservação - Ucs, foi firmado entre o Governo do Estado de Roraima, através do Instituto de Amparo à Ciência, Tecnologia e Inovação de Roraima/IACTI-RR e o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade - FUNBIO, o Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2017, objetivando estabelecer a cooperação técnica entre o Estado de Roraima e o FUNBIO, na implementação das atividades do Programa Áreas Protegidas da Amazônia-ARPA. Tal acordo se refere à contratação de serviços de consultorias para elaboração de estudos ambientais, socioeconômicos, fundiários e consultas públicas, implantação e consolidação de Unidades de Conservação Estaduais, observando o conjunto de documentos oficiais do Programa ARPA, a legislação federal, notadamente a Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, e a legislação estadual pertinente, com a interveniência da União, através do Ministério do Meio Ambiente – MMA. [grifo nosso]

De acordo com o gestor, este acordo possibilitará a realização de estudos que incidirão na possível recategorização da Área de Proteção Ambiental Baixo Rio Branco, em quatro Reservas de Desenvolvimento Sustentável (Boiaçu, Itapará, Campina e Xeriuini) e dois Parques Estaduais (Nascentes e Catrimani), conforme proposta figura 2.

Figura 7: Proposta estadual de recategorização



Fonte: SEPLAN/CGPTERR, 2019

A execução financeira é de responsabilidade do FUNBio e a execução operacional e coordenação do Projeto é de responsabilidade da Diretoria de Pesquisa e Tecnologia em Gestão Territorial (DPTGT) do IACTI e serão entregues os seguintes produtos: 6 diagnósticos ambientais; 6 diagnósticos socioeconômico; 6 diagnósticos fundiário; e 6 consultas públicas.

Em decorrência do Acordo de Cooperação Técnica Nº 002/2017, EP 0278294, foi criado um Fundo de Transição, mecanismo de financiamento por meio do qual tem sido viabilizados os estudos para a recategorização.

De forma simultânea, as questões também foram formuladas ao Presidente da Femarh, e encaminhadas por meio do expediente Ofício 550/2019/PRESIDENCIA/FEMARH, EP 0248883, fl. 4 e EP 0248883, que se manifestou pela inexistência de mecanismos de priorização e direcionamento de pesquisas, bem como inexistência de controle das pesquisas realizadas no âmbito da UC. Informou ainda que não há utilização das informações geradas por pesquisas na gestão da APA BRB. No mesmo sentido manifestou-se o IACTI, EP 0241780.

Dito isso, verifica-se que nem a Femarh nem o IACTI têm realizado pesquisas voltadas para os temas prioritários da UC, e embora a região, frequentemente, desperte o interesse de pesquisadores, como se verifica em consulta junto à internet, constata-se que exceto a parceria celebrada com o FUNBio, o governo do estado não tem envidado esforços no sentido de estabelecer parcerias, quando a cooperação é uma diretriz do SNUC, conforme estabelece o artigo 5º, inciso IV da Lei nº 9.985/2000:

Art. 5º O SNUC será regido por diretrizes que:

IV - busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação. [grifo nosso]

Da mesma forma, formulou-se as mesmas questões ao Secretário da SEMMAT, EP 0278355, fl. 12 e 13, EP 0248002, fl. 5, que se manifestou pela inexistência de mecanismos de priorização e direcionamento de pesquisas, bem como inexistência de controle das pesquisas realizadas no âmbito da UC. Informou ainda que não há utilização das informações geradas pelas pesquisas na gestão da APA Xeriuini.

A ausência de controle no que se refere a pesquisas no perímetro das Unidades de Conservação pode entre outros problemas gerar prejuízo financeiro decorrente de biopirataria e degradação da fauna e flora.

Por outro lado, o controle poderá ensejar o desenvolvimento de pesquisas voltadas para a busca de soluções para problemas inerentes à UC, contribuindo desta forma para o desenvolvimento de soluções de acordo com a demanda local.

A celebração de parcerias para o monitoramento (conservação colaborativa com ONG's, sociedade, voluntários) e a pesquisa (academia, EMBRAPA etc) é possível e altamente recomendável, visto que a cooperação é diretriz do Sistema Nacional das Unidades de Conservação, valoriza os saberes tradicionais e contribui para o aperfeiçoamento do conhecimento e as técnicas de manejo desenvolvidas pelas populações tradicionais, otimizando a qualidade de vida dos moradores sem comprometer a sustentabilidade da área.

Diante do exposto, conclui-se que por meio da lei nº 815/2011 o poder legislativo estadual retirou do órgão gestor do meio ambiente a atribuição de fomentar a pesquisa no âmbito das UCs, atribuindo-a ao IACTI, contrariando a lei do SNUC.

Destaca-se que embora instituído há mais de oito anos, o IACTI não produziu pesquisas no âmbito das Unidades de Conservação.

Dito isso, conclui-se que o arranjo proposto pela lei nº 815/2011 constitui-se em usurpação de competência, visto que está em desacordo com a lei nacional nº 9.985/2000.

Retirar do órgão gestor do meio ambiente a atribuição de fomentar a pesquisa no âmbito das UCs, atribuindo-a ao IACTI, contrariando a lei do SNUC poderá:

- gerar prejuízos decorrentes de nulidade dos atos, em decorrência de vícios decorrentes do conflito de competência, uma vez que pela lei Nacional nº 9.985/2000 a competência é do órgão gestor do meio ambiente;
- duplicidade de esforços e recursos;
- baixa eficiência do estado.

Por outro lado, a celebração de acordos de cooperação para realização de pesquisa científica poderá ensejar:

- valorização dos saberes tradicionais;
- otimização do fluxo financeiro destinado a pesquisas;
- fortalecimento da relação entre os atores sociais e governamentais tendo a proteção da UC como ponto de aproximação.

Diante do exposto recomenda-se:

- que a Femarh e o IACTI, adotem as providências cabíveis quanto a usurpação de competência decorrentes da edição da lei estadual nº 815/2011, informando a este TCERR as medidas adotadas;
- que a Femarh adote as medidas cabíveis para o cumprimento da prescrição contida no artigo 15, § 3º da lei nº 9.985/2000, quanto ao controle das pesquisas no perímetro das Unidades de Conservação.

4 USO PÚBLICO

O uso público de unidade de conservação consiste em visitação com finalidade recreativa, esportiva, turística, histórico-cultural, pedagógica, artística, científica e de educação ambiental. Apresenta-se como uma estratégia oportuna para preservar os recursos naturais, e promover a sustentabilidade das Unidades de Conservação.

O Uso público pautado em política de sustentabilidade gera renda para as comunidades tradicionais e agrega valor, aumentando o comprometimento da comunidade com a preservação dos recursos naturais.

O artigo 4º, incisos XII e XIII e artigo 5º, inciso IV da lei nº 9.985/2000, assim dispõe:

Artigo 4º O SNUC tem os seguintes objetivos:

XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;

XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

Art. 5º O SNUC será regido por diretrizes que:

IV - busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, **atividades de lazer e de turismo ecológico**, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação. [grifo nosso]

ACHADO 6: SUBAPROVEITAMENTO DO POTENCIAL DE USO PÚBLICO NO ÂMBITO DAS UCs, AFETANDO A SUSTENTABILIDADE DA UC

Visando avaliar o grau de aproveitamento do potencial de uso público e a adequação da estrutura física e de pessoal disponível para esse processo, indagou-se por meio do EP 0234786 ao Secretário de Estado do Planejamento e Desenvolvimento, ao qual encontra-se vinculado o Departamento de Turismo (DETUR), se a UC APA BRB possui potencial para uso público e em caso positivo, se este potencial tem sido aproveitado. Indagou-se ainda sobre as ações realizadas para promover a infraestrutura e a visitação, sobre a existência de estudo de capacidade de carga para o uso público, as iniciativas de comunicação e publicidade para promover o turismo na UC.

Por meio do EP 0240243, fls 2/3, o DETUR informou que incluiu no Plano Anual de Trabalho (PAT), visitas técnicas que realizou em parceria com instituições como Femarh e Universidade Estadual de Roraima (UERR) para a região do Baixo Rio Branco cujo objeto era a verificação da pesca esportiva que se desenvolve na região.

De acordo com o gestor, existe estrutura de hospedagem, fornecida pelas empresas que operam com pesca esportiva, disponibilizando barcos e hotéis de selva para os visitantes.

Destacou que há um grande potencial para o desenvolvimento da pesca esportiva, turismo de aventura e o *birdwatching*, acrescentando que a região faz parte do *Mapa de Turismo Brasileiro*, pois atendeu as exigências mínimas editadas pelo Programa Nacional de Regionalização do Turismo.¹

Acrescentou que existem documentos oficiais e diagnósticos que indicam a ocorrência simultânea na região de Pesca Profissional, e essa entra em conflito com a pesca amadora.

Questionado quanto às ações promovidas pela SEPLAN/DETUR, no período compreendido entre 2013 até dezembro de 2018, EP 0240243, fl. 3, informou que foram incluídas nos Planos Anuais de Trabalho ações de identificação, cadastramento e atualização dos prestadores de serviços turísticos que atuam na área, bem como foi planejado a oferta de capacitação para recepcionistas e demais trabalhadores da área de hotelaria. Embora planejados, foi informado que os cadastros das empresas que atuam na região encontram-se desatualizados (CADASTUR).

Informou que não existe estudo de capacidade de carga e fluxo de visitantes, embora haja manifestações técnicas que apontem a necessidade de contratação deste tipo de estudo, conforme disponível no documento produzido por *Ruschamann* Consultores de Turismo. Segundo o Diretor do Departamento de Turismo, o Estado sequer possui Plano Estadual de Turismo, EP 0284351.

Finalmente, quando questionado quanto às ações de comunicação e publicidade e infraestrutura destinadas a viabilizar e promover o turismo na região, não destacou nenhuma ação por parte da SEPLAN/DETUR.

Visando verificar outros aspectos estruturantes para a viabilização do turismo, indagou-se a Femarh o número de servidores da APA BRB, identificando os nomes, as funções e o vínculo de cada um.

Em resposta, EP 0241071, fl. 3, foi informado que até aquela data não havia servidor prestando serviço diretamente na UC, exceto um único servidor lotado na Femarh que chefia a Divisão de Unidade de Conservação, ocupando um cargo comissionado.

Conclui-se dessa forma que a APA BRB embora possua reconhecido potencial para uso público, que em alguma medida já vem sendo explorado por empresas privadas, não tem recebido por parte do poder público investimentos consistentes visando estruturar a UC para implementar o ecoturismo.

As mesmas questões relativas ao potencial de uso público, estrutura, capacidade de carga e divulgação do potencial foram formuladas ao Secretário da SEMMAT, responsável pela APA Xeriuini.

Em resposta, EP 0248002, fls. 2, 6 e 7, o gestor informou que existe potencial de uso público, que este potencial tem sido parcialmente aproveitado.

Embora tenha informado que existem projetos voltados para a recepção de visitantes, admitiu que não existe Plano de Manejo, e nem está sendo elaborado, não há Plano Diretor que subsidie a delimitação da APA Xeriuini considerando suas características econômicas, culturais e características naturais, também não há estudo de carga.

Acrescentou ainda, EP 0278355, que não existem Recursos Humanos disponibilizados pelo poder público do município para atender as demandas de turismo.

A ausência do plano de manejo das duas UCs inviabiliza o manejo e concessão dos serviços ambientais, aliada à ausência de um arcabouço legal de manejo das florestas e utilização dos recursos hídricos.

Vale salientar, ainda, que a pesca esportiva vem sendo explorada por particulares completamente alheios ao poder público, sem controle do quantitativo de turistas que visitam e praticam a atividade na região. A falta de dados que comprovem o potencial da pesca esportiva na região, os impactos ambientais, econômicos e sociais associados à atividade, a falta de regulação e ordenamento por parte do poder público faz com que essa atividade não desenvolva economicamente a região trazendo, deixando de gerar renda para a população local.

Apesar de não possuir plano de manejo, fato que por si só já impediria a concessão do turismo, o gestor da APA Xeriuini apresentou um mapa com as delimitações de Zonas de Pesca Esportiva (ZPE), no interior da UC distribuídas entre as empresas operadoras de turismo na região, EP 0294460, entretanto quando questionado sobre os estudos que subsidiaram a delimitação dessas ZPE respondeu que não tinha cópia na SEMMAT.

O gestor foi questionado, ainda, pelo normativo de instituição das ZPE, pois equivocadamente encaminhou a Lei nº 406, de 1º/6/2004, EP 0294471, que criou a Zona Piloto de Pescado Cultivado (ZPC).

Assim, conclui-se que os responsáveis por propôr e executar políticas públicas não tem cumprido a determinação constitucional prevista no artigo 225, III e a regulamentação dada pelos artigos 4º, incisos XII e XIII e 5º, inciso IV da lei nº 9.985/2000 e pelo Decreto nº 5.758/2006, visto que não foram identificados políticas públicas consistentes voltadas para desenvolver o turismo nas Áreas de Conservação. Há que se destacar que transcorridos mais de 19 anos da edição da Lei nº 9.985/2000, e de estar localizado em área de relevante interesse ambiental, denominado Águas e Florestas da Linha do Equador, o estado não cuidou de criar as condições necessárias a efetiva preservação.

Dentre as possíveis causas para a não implementação das UCs, figuram o baixo grau de prioridade na agenda do governo estadual pela matéria e pouco interesse da sociedade civil.

Constatou-se que não houve evolução de implementação do uso público desde 2013, tampouco houve investimento na estrutura para acolhimento de visitantes.

O gestor do IACTI coloca como possível gargalo para aproveitamento do uso público o *status* atual de APA, que restringe o acesso a recursos financeiros, visto que não pode ter acesso ao Programa ARPA, que é um consórcio multi-institucional, coordenado pelo governo brasileiro, por meio do Ministério do Meio Ambiente.

Finalmente indagou-se aos gestores das APA's BRB e Xeriuini se as Unidades de Conservação adotam alguma forma de monitoramento dos resultados econômicos e socioambientais da promoção do uso sustentável dos recursos naturais pelas comunidades tradicionais e/ou locais.

Ambos responderam que não existem instrumentos que regulem o acesso aos recursos, nem estratégia de monitoramento dos resultados econômicos e socioambientais.

Diante do exposto conclui-se que há um subaproveitamento do potencial de uso público no âmbito das UCs, afetando a sustentabilidade das APA's, o que enseja os seguintes efeitos negativos potenciais ou reais:

- perda de oportunidade na exploração mais efetiva do ecoturismo;
- potencial prejuízo em relação à sustentabilidade econômica das UC;
- fruição parcial dos recursos por parte das comunidades;
- êxodo da população ribeirinha;
- a não percepção da relevância dos recursos ambientais afeta a própria proteção da biodiversidade, que é justamente o bem que se pretende resguardar nas UCs.

Isso posto, recomenda-se que a SEPLAN, por meio do Departamento Estadual de Turismo, busque implementar política pública consistente, no âmbito do estado e em especial nas UCs, conforme regulamentado pelos artigos 4º, incisos XII e XIII e 5º, inciso IV da lei nº 9.985/2000 e pelo Decreto nº 5.758/2006 visando a promoção e exploração de produtos e serviços florestais de forma sustentável e fortalecendo o turismo ecológico.

¹Disponível em: <<http://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>>. Acesso em: 23 set 2019.

5 ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

Os comentários dos gestores, previstos no art. 3º, V da IN nº 005/2016-TCERR-PLENO, republicada no DOE nº 2830, de 24/8/2016, representam a oportunidade dos dirigentes dos órgãos tomarem conhecimento e se manifestarem acerca dos achados, conclusões e propostas em seu contexto completo e por escrito.

Dessa forma, concluído o Relatório de Auditoria nº 0178/2019, de 30/10/2019, EP 0278521, foram chamados a se pronunciar quanto aos Achados apontados pela equipe de auditoria, a Femarh, o IACTI, o ITERAIMA, a SEPLAN e a Prefeitura de Caracaraí de acordo com o artigo 22-A, II da Lei Complementar nº 006/1994, EPs 0305638, 0305645, 0305698, 0305706 e 0305710, visto que, os achados de auditoria apontados no Relatório compõem o Relatório Final, salvo contestação devidamente amparada em documentação probatória.

Isso feito, o relator concedeu o prazo regimental de 15 (quinze) dias, para que os gestores se manifestassem, em querendo, quanto ao teor do relatório supracitado. Todos os jurisdicionados apresentaram manifestação, conforme certidão, EP 0326993.

Assim sendo, a análise a seguir se debruçará sobre os comentários e documentos encaminhados pelos gestores, confrontados com os achados apontados no Relatório de Auditoria nº 178/2019. Cabe esclarecer que a ausência de manifestações quanto a algum ponto do relatório e não abordado pelo gestor será interpretado como concordância com os achados evidenciados no relatório.

5.1 Síntese dos Comentários do gestor da Femarh (EP 0316096)

O gestor da Femarh não contestou os achados do Relatório Nº 178/2019 e acompanhou as recomendações propostas naquela peça, acrescentou em sua manifestação as ações em andamento que visam mitigar aspectos negativos relacionados aos achados indicados, conforme resumido a seguir:

Em relação ao achado 1, referente a não implementação de política pública voltada para as UCs, o gestor informou que por meio do Acordo de Cooperação Técnica Nº 001/2017 celebrado entre o estado de Roraima através do Instituto de Amparo a Ciência, Tecnologia e Inovação com o FUNBIO, será viabilizada a implementação de uma política pública voltada para as áreas protegidas, tendo como suporte estudos ambientais, socioeconômicos, fundiários e consultas públicas realizadas com o apoio técnico do Ministério do Meio Ambiente.

Em relação ao achado 4 que versa sobre usurpação de competência para realizar pesquisas no âmbito das UCs, destacou que existem estudos técnicos no sentido de fazer parcerias com as demais instituições para a efetivação de planejamento de proteção e fiscalização e pesquisas através da DMCA/DUC/FEMARH/RR.

No que se refere ao subaproveitamento do potencial de uso público no âmbito das UCs afetando a sustentabilidade da APA (achado 5), informou que os ajustes necessários na Divisão das Unidades de Conservação para atender as recomendações já estão sendo feitas. Destacando os monitoramentos mensais para acompanhar a unidade, com emissão de relatórios técnicos.

5.1.1 Da Análise

De acordo com o Relatório de Auditoria Nº 178/2019, de 29/10/2019, verifica-se que a Femarh figura nos achados 1, 2, 4 e 5.

O gestor não contestou nenhum dos achados, tampouco encaminhou novos documentos capazes de deconstituir os vícios apontados no Relatório de Auditoria Nº 178/2019, desta forma ratifica-se os achados 1, 2, 4 e 5.

5.1.2 Manifestação Final do TCERR

de medida de mensuração; indicadores de desempenho), fato esse que comprometia o atendimento das metas e objetivos traçados para a gestão da Unidade de Conservação, provocando dificuldades para a Femarh prever o montante de recursos disponíveis para a gestão da UC no período.

Essa situação gerou a recomendação para Femarh promover a criação de uma ação específica no PPA, com adequada referência de seus atributos e metas; que priorizasse a execução de atividades de forma contínua e voltadas para as finalidades da APA; e garantisse uma alocação adequada de recursos financeiros.

De acordo com o Relatório de Monitoramento de Auditoria Operacional nº 22, de 11/11/2016, essa recomendação foi implementada pela inclusão no PPA¹⁰ 2016-2019, instituído pela Lei nº 1.027, de 15/1/2016, período de 2016-2019, publicada no DOE 2683, de 15/1/2016, do Programa 082 – Gestão Ambiental e Promoção do Desenvolvimento Sustentável, bem como pelo cronograma de desembolso de alocação dos recursos financeiros, via Proposta Orçamentária do PAT. No Programa em referência a Ação 2334 – Gestão do Controle e Monitoramento Ambiental, que incluiu: Medida 1 – Monitoramento da Qualidade Ambiental; Medida 2 – Gestão da Unidade de Conservação; Medida 3 – Fiscalização Ambiental e a Medida 4 – Execução do Cadastro Ambiental Rural – CAR.

A Medida 1 desdobrou-se na Tarefa 1 – Monitoramento dos focos de queimadas; na Tarefa 2 – Autorizar Queimada Controlada e na Tarefa 3 – Monitoramento da cobertura vegetal. A Medida 2 desdobrou-se na Tarefa 1 – Elaborar a Política e Conservação da APA e na Tarefa 2 – Gerenciar a APA BRB. A Medida 3 incluiu a Tarefa 1 – Fiscalizações Fluviais incluindo a APA BRB. A Medida 4 incluiu a Tarefa 1 – Adequação da Base Legal Estadual e elaboração do Plano Estadual de recuperação de Áreas de Preservação Permanente – APP e Reserva Legal – RL.

Desse modo, conforme as Propostas Orçamentárias do PAT, EP 0278478, a Femarh continua assim realizando o planejamento.

Essa recomendação tinha o objetivo de garantir uma alocação adequada de recursos financeiros, entretanto constatou-se que de fato não existe compatibilidade entre o montante de recursos financeiros disponíveis para Femarh com as demandas da APA BRB, pois toda a programação anual de trabalho relativa a UC, referente ao período de 2014-2018, foi prevista na fonte 101 e esta não vem sendo repassada, conforme documentos encaminhados pelo Ofício nº 550/2019/PRESIDÊNCIA/FEMARH, de 10/6/2019, EP 0248883, no qual evidencia-se a anulação de todos os créditos provenientes dessa fonte.

Informação corroborada, ainda, pela resposta do gestor da DUC: “existe a fonte 101, mas nunca foi repassado para Fundação do meio Ambiente o recurso usado hoje e pelo fundo FEMA”. [grifo nosso]

Nesse sentido, quando questionada como são alocados os recursos financeiros e de pessoal no âmbito da Unidade de conservação, a Presidente em exercício da Femarh respondeu:

Considerando que todo o recurso alocado é proveniente da fonte de repasse do governo do Estado e que para a ação de monitoramento tem um planejamento orçamentário para pagamento das equipes realizarem os monitoramentos, no entanto os recursos alocados para pagamento das equipes são provenientes do fundo Estadual de Meio Ambiente-FEMA.

O Fundo Estadual de Meio Ambiente (FEMA), regulamentado pelo Decreto nº 5.471-E, de 29/8/2003, publicado em 1º/9/2003, de acordo com o art. 2º, **Parágrafo único** só poderá custear 50 % da execução da Política Estadual do Meio Ambiente, ou seja, é um recurso insuficiente para arcar com toda a programação anual prevista para Femarh.

Segundo a Fundação não existem outros recursos externos disponíveis para a gestão da APA, nem mesmo foram firmados acordos, parcerias, convênios ou ajustes, dessa forma atividades essenciais não têm sido realizadas por causa da carência de recursos financeiros, tais como: elaboração do plano de manejo, deficiência na fiscalização e combate a emergências, locação de pessoal, conforme informações encaminhadas pelos Ofício nº 448/2019/PRESIDÊNCIA/FEMARH, de 20/5/2019, EP 0241071, Ofício nº 550/2019/PRESIDÊNCIA/FEMARH, de 10/6/2019, EP 0248883.

Com relação a APA Xeriuini, criada pelo Decreto nº 25, de 8/12/1999, no art. 3º desse Decreto estabelece que a APA será administrada pelo Departamento Estadual de Meio Ambiente (DEMATUR), atualmente, a responsável pela gestão da UC é a SEMMAT. Para tanto, o inciso I desse artigo ressalta que a secretária poderá celebrar convênios com instituições públicas ou privadas com vistas ao desenvolvimento de atividades compatíveis com a finalidade da APA.

Em 2013, constatou-se também que a Administração Municipal de Caracará não possuía programas voltados à gestão da unidade de conservação, tampouco ação específica que demonstrasse os atributos da ação (metas físicas; unidade de medida de mensuração; indicadores de desempenho), o que comprometia a gestão da APA.

O Relatório de Monitoramento nº 23, de 4/9/2018, dispôs que não houve a comprovação da ação referente a deliberação 8.2.1 do Acórdão nº 019/2014-TCERR-PLENO, EP 0139642 do processo 2126/2017.

Na atual AOP, o gestor quando questionado sobre montante das dotações próprias da SEMMAT no período de 2014 a 2018, inclusive contingenciamentos responde, por meio do OF.SEMMAT N 029/2019, de 17/5/2019, EP 0248002:

Na qualidade de Secretário Municipal a partir do ano de 2017, explicitarei que nos anos de 2017, 2018, e 2019 foram alocados na lei orçamentaria municipal, recursos para a APA XERIUINI, todavia enfatizamos que não houve execução desses recursos por entender que teria que está respaldado por um controle legal de um conselho gestor, já nos anos anteriores não temos essas informações (QUADRO DE DETALHAMENTO DE DESPESA EM ANEXO). [grifo nosso]

Ainda segundo o secretário, o conselho gestor “não existe, por que não conseguimos a aprovação do parlamento Municipal para criação da lei que proporcionaria todo o rol de atividades de controle”.

Dessa maneira, identificou-se como principais causas para a ausência e/ou insuficiência de recursos financeiros para a implementação e consolidação das UCs, a falta de foco na gestão, a inércia na busca de medidas para superar a limitação de recursos financeiros.

O que leva ao comprometimento da eficácia e efetividade da gestão da APA; a dificuldade de acesso aos contratos previstos de transporte aéreo e embarcação.

Assim, atividades essenciais das UCs não estão sendo realizadas e/ou estão sendo realizadas de forma insatisfatória.

Cabe aqui lembrar que o Plano Plurianual não é uma peça meramente formal em cumprimento a legislação, pois destina-se a organizar e a viabilizar a ação pública.

Desta forma, recomenda-se que os gestores busquem medidas para superar/mitigar a limitação de recursos, que busquem outras alternativas para financiamento da consolidação das UCs, tais como: convênios, acordos, voluntariado, parcerias com instituições públicas ou privadas.

2.2.6 Estrutura Administrativa

Em 2013, as APAs BRB e Xeriuini não dispunham de uma estrutura física adequada ao desenvolvimento de suas atividades. Não havia sede administrativa, móveis e equipamentos, tampouco utilizavam estrutura de outros órgãos e entidades.

Nesse sentido, após os cinco anos, a Femarh firmou um Termo de Parceria com a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), EP 0294220, para a cessão de um imóvel localizado em Santa Maria do Boiaçu, município de Rorainópolis. A Femarh reformou o imóvel, mas não está utilizando o prédio, pois ainda não supriu com equipamentos e mobiliários, segundo informações prestadas pelo chefe da DUC.

Com relação a administração municipal não verificou-se alteração desde 2013, ou seja, não possui nenhuma estrutura no interior da UC. Ressalta-se que a atual gestora do município já solicitou prazo de 180 dias, por meio Ofício nº 001/2017/GABN-TCERR, de 5/1/2017, fl. 205 do EP 0014090 do processo 2126/2017, para sanar as pendências da APA Xeriuini, conforme disposto no Relatório de Monitoramento nº 23, de 4/9/2018. No entanto, nessa AOP nenhum documento comprovou que a recomendação do Acórdão nº 029/2013-TCERR-PLENO, de 4/11/2013, foi implementada.

Desse modo, percebe-se as APAs BRB e Xeriuini não dispõem de uma estrutura física adequada ao desenvolvimento de suas atividades e nem se utilizam da estrutura de outros órgãos e entidades, o que compromete a alocação de pessoal e a realização de atividades fiscalizatórias nas UCs.

A vasta literatura sobre o assunto aponta que determinados insumos são imprescindíveis à gestão de Unidades de Conservação, quais sejam: funcionários e recursos adequados; estrutura física onde as pessoas possam desenvolver as atividades de administração em geral; equipamentos básicos para transporte de

A Justiça Federal, por meio da 4ª vara, deferiu liminar requerida pelo Ministério Público Federal em Roraima, em razão disso todos os trabalhos da ZEE-RR foram paralisados desde 25/8/2017 (autos 1000487-02.2017.4.01.4200).

De acordo com o documento Nota Técnica, EP 0278343, fls. 1/4, o estágio atual do processo de elaboração encontra-se com nove produtos técnicos concluídos, quatro em andamento e três necessitam de contratação para sua elaboração.

Em 2017, foi inaugurada uma nova fase do processo de elaboração do ZEE-RR, que em razão das dificuldades decorrentes da ausência de liderança e interlocução, foi criada uma comissão institucional (MMA, CPRM, IBGE, IPEA, SEBRAE, EMBRAPA, UFRR, IACTI e OTCA) para coordenar os trabalhos como forma de viabilizar a condução do processo.

Consistem pontos relevantes para a conclusão do ZEE-RR o deslinde da Ação Civil Pública (autos 1000487-02.2017.4.01.4200); a renovação de Cooperação Técnica com a Organização do Trabalho de Cooperação Amazônica (OTCA), que é a organização executora do projeto de contratação dos consultores para elaboração dos produtos técnicos; aporte de recursos financeiros para a fase de prognóstico, e acompanhamento do processo de criação, recategorização e ampliação das áreas protegidas do Estado.

A falta de conclusão do Zoneamento Econômico Ecológico de Roraima limita sobremaneira a expansão agrícola dado a implicação da reserva legal na área de mata, impactando a economia do estado e o processo de ocupação territorial.

Isto posto, verifica-se ocorrência de fragmentação decorrente da ausência de coordenação entre os diferentes programas e projetos; falta articulação institucional. Não se evita a duplicidade de esforços, ao mesmo tempo em que programas e ações importantes para o contexto de uma política adotada sejam deixados para trás.

Diante do exposto, vislumbra-se que a fraca coordenação e interlocução entre os programas e ações relativos às políticas públicas ensejam efeitos negativos potenciais ou reais a seguir explicitados:

- não implementação de projetos por ausência de coordenação;
- perda de oportunidades em otimizar os recursos financeiros por meio de cooperação técnica;
- fraca colaboração e compartilhamento de recursos.
- perda de eficiência do processo.

Por outro lado, a criação de estratégias de coordenação e liderança a exemplo da criação do comitê Institucional para articular a proposta da ZEE, pode ser um modelo a ser replicado sempre que houver política pública transversal.

O Zoneamento Ecológico Econômico constitui o instrumento norteador do planejamento geral do processo de uso e ocupação do território estadual, considerando áreas de produção, preservação e conservação, urbanização, áreas indígenas, áreas militares e áreas para projetos especiais.

Diante do exposto recomenda-se:

- que a SEPLAN, o Iteraima e Femarh adotem sistema cartográfico único, evitando o conflito de informações, em cumprimento à determinação imposta pelo artigo da 2ª da lei estadual nº 693/2008, incisos I, VI, VII e IX;
- que a SEPLAN estabeleça mecanismo de coordenação das políticas transversais;
- que seja priorizado o processo da ZEE-RR visto que embora o zoneamento seja ferramenta primordial para o planejamento econômico e social do Estado, vem se arrastando por mais de 10 anos, se tomarmos por base as Leis Complementares nºs 143/2009 e 144/2009.

2.2 IMPLEMENTAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO ESTADO

Este capítulo tem a finalidade de verificar em que medida o estado e o município conseguiram implementar as condições necessárias para a consolidação das Unidades de Conservação ao longo desses últimos cinco anos, ou seja, este capítulo confronta a situação existente à época da realização da primeira auditoria do Bioma Amazônia e o atual cenário.

Como da primeira vez, esse trabalho focará nas duas unidades de conservação inscritas no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC): Área de Proteção Ambiental do Baixo Rio Branco e Área de Proteção Ambiental Xeriuiini.

Essa sessão dedica-se ao monitoramento da Auditoria Operacional do Bioma Amazônia realizada em 2013, ou melhor, abrange as recomendações e determinações objeto do Acórdão Nº 029/2013-TCERR-PLENO, 4/11/2013, assim os aspectos aqui analisados são: o Plano de Manejo; os Recursos Humanos envolvidos na gestão das UCs; os Recursos financeiros disponíveis; a Estrutura Administrativa; o Monitoramento da Biodiversidade, Fiscalização, Combate a emergências Ambientais e Desmatamentos no interior das Unidades de Conservação do Estado, além de um breve histórico que envolve os problemas relacionados a Consolidação Territorial, ressalta-se que os aspectos analisados são evidências robustas que ocasionaram e/ou agravaram o achado central deste capítulo do relatório.

Dessa forma, cabe aqui relembrar o modelo conceitual de gestão proposto por *Hockings et al.* (2006), o qual é composto por seis elementos a serem avaliados os programas de monitoramento e avaliação de gestão das unidades de conservação. Sallienta-se, que esse modelo tem sido sugerido como parâmetro a ser utilizado em âmbito mundial¹, inclusive é utilizado pelo Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA)², que tem focado em um modelo de gestão por resultados, conforme série Cadernos ARPA, Gestão para resultados em Unidades de Conservação³.

A **boa gestão de unidades de conservação** segue um processo que engloba seis diferentes momentos: começa com um entendimento dos **valores e ameaças existentes**, avança por meio do **planejamento** e da alocação de recursos (**insumos**) e, como resultado das ações de gestão (**processos**), são produzidos **produtos e serviços** que resultam em **impactos ou êxitos (resultados)**⁴. [grifo nosso]

Nessa seção do relatório atém-se, principalmente, no elemento **insumos**, no qual avaliou-se **plano de manejo, recursos humanos, infraestrutura** e os **recursos financeiros** existentes.

E nos **resultados** da gestão, que são os produtos e os serviços realizados pelos funcionários e gestores da UC, voluntários e membros da comunidade, que nesse caso trata sobre a questão de turismo, desenvolvimento de pesquisas e monitoramento de resultados.

Dessa forma, verificou-se em que medida a gestão das APAs BRB e Xeriuiini está estruturada de maneira a possibilitar que essas unidades de conservação cumpram adequadamente a missão para qual foram criadas.

Para tanto, verificou-se a existência de plano de manejo; a disponibilidade e adequação do quadro de pessoal para gerir as UCs; disponibilidade de recursos financeiros para suprir as necessidades de gestão das UCs; a estrutura administrativa, compreendendo a estrutura física, a disponibilidade de equipamentos e insumos para fiscalização e combate a emergências ambientais que possibilite às UCs cumprir adequadamente sua missão.¹

Além disso, examinou-se se foram realizados **estudos e levantamentos** sobre as atividades e projetos necessários à gestão das APAs; bem como se as **informações necessárias à gestão** dessas UCs são disponíveis, atualizadas, precisas e úteis. Tudo com vistas à consolidação dessas unidades de conservação pela Administração Estadual e Municipal.

ACHADO 4: INSUFICIÊNCIA DE CONDIÇÕES NECESSÁRIAS A IMPLEMENTAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO ESTADO

- Faria (1997)⁵ destaca que "Somente **unidades bem geridas** podem contribuir realmente para o desenvolvimento sustentável de um país". [grifo nosso]
- A gestão de UCs deve buscar a visão integradora, a consorciação do desenvolvimento sustentável com alternativas econômicas e sociais com fulcro na região onde se insere, dentro dos **parâmetros técnicos preconizados para cada categoria de manejo legalmente conhecida**⁶.

2.2.1 Plano de Manejo

Um dos elementos mais importantes para a consolidação de uma UC reside na elaboração do Plano de Manejo, uma vez que este implica em compreender o conjunto de ações necessárias a gestão e ao uso sustentável dos seus recursos naturais de maneira adequada aos seus diferentes tipos de usos e conservação da biodiversidade.

O Plano de Manejo visa levar a Unidade de Conservação a cumprir com os objetivos estabelecidos na sua criação; a definir objetivos específicos de manejo, orientando a gestão da UC; busca promover o manejo da Unidade de Conservação, orientado pelo conhecimento disponível e/ou gerado, visando a proteção de seus recursos naturais e culturais; estabelece normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da Unidade de Conservação; reconhece a valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural das populações tradicionais e seus sistemas de organização e de representação social⁷.

O Plano de Manejo⁸ é o 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. [grifo nosso]

Nas Áreas de Proteção Ambiental o Plano de Manejo poderá dispor, dentre outras, sobre as atividades de liberação planejada e cultivo de organismos geneticamente modificados.

O art. 27, parágrafo terceiro, da lei do SNUC ressalta que o Plano de Manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de **cinco anos a partir da data de sua criação**.

O art. 15 do Decreto nº 4.340/2002, por sua vez, ressalta que "A partir da criação de cada unidade de conservação e até que seja estabelecido o Plano de Manejo, **devem ser formalizadas e implementadas ações de proteção e fiscalização**". [grifo nosso]

Em 2013, as UCs BRB e Xeriuini não possuíam nenhum instrumento de planejamento ou de manejo comunitário formalizado, não havia nenhum documento técnico que **orientasse as atividades** na unidade de conservação, nos termos do art. 2º, inciso I, do Decreto 4.340, de 22/8/2002.

Ao longo desses cinco anos nada foi implantado, as UCs continuam sem Plano de Manejo ou qualquer outro instrumento de gestão, o que demonstra que essas áreas não estão cumprindo efetivamente com seus objetivos.

A elaboração de Planos de Manejo, **não se resume apenas à produção do documento técnico**. O processo de planejamento e o produto Plano de Manejo são ferramentas fundamentais, reconhecidas internacionalmente para a gestão das Unidades de Conservação.

Destaca-se, que no atual momento deixa-se que recomendar a elaboração do plano de manejo, visto que as UCs estarem passando pelo processo de recategorização, contudo após a finalização do procedimento o ente responsável estará vinculado ao cumprimento do §3º do art. 27 do SNUC e, ainda, durante a lacuna que ocorrerá entre a recategorização e a elaboração do plano de manejo que se proceda a elaboração de instrumento de gestão, no qual regule todas as atividades a serem praticadas na UC.

2.2.2 Conselho Gestor

Por meio desse indicador busca-se avaliar se a UC possui e põe em prática mecanismos que permitam a participação de distintos *stakeholders* em sua gestão, se esses mecanismos permitem uma representatividade adequada ao conjunto de atores interessados na gestão da UC e se possuem efetivo impacto na gestão da unidade.

O parâmetro utilizado é o artigo 15, § 5º da lei nº 9.985/2000 e § 5º do artigo 17 do Decreto 4.340/2002, de 22/8/2002:

Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

§ 5º A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.

Assim, por meio do expediente juntado aos autos pelo EP 0234228, Anexo IX, indagou-se ao Presidente Interino da Femarh se o Conselho Gestor da APA BRB encontrava-se em funcionamento, solicitando ainda que em caso positivo fosse juntado documentação probatória.

Em resposta, foi encaminhada o EP 0248883, fls. 7/8 e EP 0278477, fls. 12, informando que "a última reunião do Conselho aconteceu em 2018, cuja pauta era a revitalização do Conselho Consultivo com a inclusão de outras entidades tanto de pesquisa como ambientais."

Foi juntada a Portaria nº 418/2013-Femarh/RR, EP 0294126, que nomeou em 22/07/2013 o conselho consultivo da APA BRB e foi encaminhado o expediente Ofício Circular Nº 026/2017/Presidência/DUC/FEMARH, que trata de convite à Associação de Pescadores de Santa Maria do Boiaçu convidando para participar da Assembleia Geral do Conselho Consultivo e um termo de posse coletivo de conselheiros titulares e suplentes.

O Conselho Gestor da APA BRB foi criado pela Portaria Femarh nº 61, de 9/11/2007, EP 0294136, onde ficou definida a sua composição. Para comprovar a existência do Conselho, o gestor encaminhou a Portaria Femarh nº 418, de 22/7/2013, EP 0294126. Ocorre que considerando que o § 5º do artigo 17 do Decreto 4.340/2002, que normatiza o artigo 22 da lei nº 9985/2000 e estabelece que o conselho terá a duração de 2 anos, constata-se que o conselho nomeado em 22/7/2013, não tem mais legitimidade.

O segundo documento encaminhado, trata do Ofício Circular Nº 026/2017/Presidência/DUC/FEMARH, que consiste em Convite endereçado à Associação de Pescadores de Santa Maria do Boiaçu para participar da Assembleia Geral do Conselho Consultivo e um termo de posse coletivo de conselheiros titulares e suplentes, no entanto o documento não é suficiente para comprovar a nomeação, que deve ocorrer por meio de Portaria, devidamente publicada pelo Diário Oficial. Não foi encaminhada nenhuma cópia de Ata que comprove que o Conselho se reúne com regularidade.

As mesmas questões foram encaminhadas ao Secretário da SEMMAT, que responde pela APA Xeriuini. Em resposta foi juntado o expediente EP 0248002, fls. 6, informando que não existe um conselho gestor em razão de que não se logrou êxito em aprovar junto ao parlamento municipal a norma legal necessária. Destacou em entrevista e em questionário que embora não exista um conselho formal, há um conselho informal composto por moradores da região que é muito ativo.

Diante de todo o exposto, conclui-se que a APA BRB embora possua documento de criação encontra-se atualmente sem conselho gestor em razão de que a última nomeação ocorreu por meio da Portaria nº 418/2013 Femarh/RR, portanto com prazo de validade vencido, além de não ter comprovado que o conselho reuniu-se nos últimos 2 anos.

Na APA Xeriuini não existe sequer norma criando o conselho ou portaria de nomeação, segundo informado pelo gestor a própria comunidade instituiu o Conselho, que não atende o critério de representatividade imposto pelo Artigo 15, § 5º da Lei nº 9.985/2000, visto que o poder municipal sequer tem representante naquele conselho.

Assim, conclui-se que não há Conselho Gestor válido ou atuante nas APA's BRB e Xeriuini na forma do artigo 15, § 5º da lei nº 9.985/2000 e § 5º do artigo 17 do Decreto nº 4.340/2002.

Destaca-se que na primeira auditoria do Bioma Amazônia realizada em 2013 já havia sido expedido a Recomendação: revitalize o Conselho Consultivo da APA BRB, sendo elaborado o Plano de Ação e o Regimento Interno, conforme item 8.1.5 do **ACÓRDÃO Nº 029/2013-TCERR-PLENO, publicado no DOE nº 2151, de 4/11/2013.**

Diante do exposto, vislumbra-se que a ausência de política pública voltada para as Unidades de Conservação, aliada a ausência do controle social culminam em um vácuo de atuação do poder público nas unidades de conservação ensejando efeitos negativos potenciais ou reais a seguir explicitados:

- impossibilidade de aprovar um plano de manejo que precisa ser submetido ao Conselho;
- inviabilidade de gerir a UC, e
- fraca participação social.

Como não há conselho Gestor legítimo, não há como submeter o Plano de Manejo ao Conselho, conforme determina a legislação, inviabilizando a gestão da unidade e não fomentando a participação social.

Isso posto, recomenda-se que a Femarh fomente a participação social por meio do desenvolvimento de estratégias de gestão de relacionamentos, para sensibilizar a comunidade local acerca da importância do controle social, viabilizando a efetiva participação dos membros das comunidades nas gestão das UCs.

2.2.3 Manejo pelas Comunidades Tradicionais e Articulação Local

Este indicador busca avaliar a existência e o grau de implementação dos instrumentos que regulam o acesso e o uso sustentável dos recursos naturais das Unidades de Conservação pelas comunidades tradicionais e/ou locais, e a existência de monitoramento do uso sustentável dos recursos por estas comunidades.

A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), instituída pelo Decreto nº 6.040/2007, de 7/2/2007, busca o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais por meio do reconhecimento, fortalecimento e da garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização a sua identidade, suas formas de organização e suas instituições.

A implementação dessa política é coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social em conjunto com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituído pelo Decreto nº 8.750/2016, de 9/5/2016, composta por representantes do governo e das comunidades.

A PNPCT propõe a adequação de políticas públicas de saúde, educação, infraestrutura, crédito, previdência social, entre outras necessidades específicas deste público, além de buscar a inclusão produtiva com a produção de tecnologias sustentáveis.

Neste contexto de inclusão produtiva, o **manejo pelas comunidades tradicionais** tem se apresentado como elemento capaz de harmonizar a necessidade de conservação dos recursos naturais com a urgência das necessidades humanas de sobrevivência.

O manejo da natureza, compreende a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral.

Neste contexto, a coordenação do ZEE, EP 0278343, enfatizou:

[...] no caso das UCs de uso sustentável, há uma frustração das expectativas de atores sociais, sobretudo, de extrativistas que esperam nesse modelo a garantia de uso da terra, resolução de conflitos gerados pela extração e uso dos recursos naturais, aumento da renda e melhoria da qualidade de vida etc.

Para tanto as unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo, contudo visando entender em que medida o manejo tem sido praticado pelas comunidades residentes das UCs sem o plano indagou-se aos Chefes se a unidades possuíam Plano de Manejo, EP 0278355 e EP 0278477, fls. 11.

O Secretário do Meio Ambiente e Turismo de Caracarái que responde pela APA Xeriuini informou que não existe plano de manejo, visto que em 2017 a SEMMAT encaminhou à Câmara de Caracarái o projeto de lei que institua o conselho consultivo da APA Xeriuini com o intuito de fazer o melhor gerenciamento da UC, no entanto, segundo ele, o projeto foi rejeitado, impossibilitando que fossem instituídos os instrumentos de aperfeiçoamento da APA.

Apesar da UC não possuir um plano de manejo, em entrevista com o Secretário da SEMMAT, EP 0248002, fl. 02/03, informou:

Devido a um acordo firmado entre moradores da foz do rio Jufaris e Xeriuini com as empresas de pesca esportiva, formalizado também no Plano de Controle Ambiental para licenciamento, é executado um trabalho comunitário de preservação ambiental desses recursos hídricos com sustentabilidade. Porém, temos 03 (três) comunidades que não participam, englobando os moradores da Vila Sacai, Cachoeirinha e Panacarica.

Como o plano de manejo é o documento norteador das ações relativas ao uso e preservação/conservação dos recursos naturais dentro da Unidade de Preservação, e diante do fato de que há diversas comunidades vivendo no âmbito das duas UCs, somado ao fato de que é frágil a fiscalização por parte do poder público, é razoável concluir que a ação antrópica não encontra muitos limites. O instrumento legal que vinha permitindo à população local ter acesso aos recursos naturais é um ACORDO DE PESCA emitido pelo IBAMA, por meio da Instrução Normativa nº 180, de 9/7/2008.

Assim, ainda que em alguma medida a criação de Unidades de Conservação resulte em algum nível de proteção, o arranjo para ser satisfatório deve considerar as necessidades da população, demandando ainda regulamentação com vistas à proteção.

No entanto, o que se identificou foi que o poder público e as entidades ambientalistas têm pouca interlocução com os atores locais, como evidenciam as raras parcerias descritas neste trabalho.

Como não existe um órgão efetivo de coordenação de políticas públicas e de aplicação desses instrumentos, a plena integração entre os órgãos governamentais, necessária para o planejamento da gestão territorial, na prática, não se efetiva.

A ineficácia das políticas de conservação deve-se, em parte, à ausência de uma consciência nacional sobre a importância da biodiversidade, o que demanda a atuação no sentido de sensibilizar a população para a temática ambiental e sua conservação.

Não foram identificados programas de organização da produção sustentável da biodiversidade, de estímulo às boas práticas extrativistas e de incentivo ao ecoturismo, de sensibilização voltada para difundir educação ambiental entre a população que reside na área das UCs.

A ausência de integração da política de conservação ambiental com políticas de desenvolvimento econômico e social comprometem a proteção que se buscou garantir por meio da criação das UCs, que em razão da fraca presença do estado em confronto com as demandas de sobrevivência das comunidades locais, geram situações de conflito e/ou abandono.

Corroborando este entendimento, um grupo de pesquisadores em expedição organizada pela Universidade Federal de Roraima (UFRR), composta por professores da Universidade Federal de Rondônia (UNIR), Universidade Federal do Ceará (UFC) e apoio da Universidade de São Paulo (USP), sob a coordenação do professor doutor em Geografia Humana Antônio Tolrino de Resende Veras (UFRR) com o objetivo de analisar o ordenamento e gestão territorial, assim como os aspectos socioambientais e socioeconômicos das comunidades ribeirinhas do Baixo Rio Branco, constatou que muitas comunidades estão em conflitos em relação ao uso do território¹.

Segundo Veras, a apropriação do território se dá de fora para dentro. "Na verdade, esse uso e apropriação têm que ocorrer de dentro para fora. A comunidade é quem tem que ter uma consciência, uma organização do seu território. Precisa melhor aproveitar seu espaço do ponto de vista de sua gestão".

Ainda de acordo com o pesquisador, as comunidades podem gerir melhor seus espaços para não serem penalizadas ou exploradas e, na pior das hipóteses, não desaparecerem, o que seria uma espécie de comunicídio.²

Diante do exposto, vislumbra-se que a utilização pela comunidade local e exploração comercial dos recursos naturais sem o respaldo de um plano de manejo e sem instrumentos que regulem o acesso e o uso sustentável agravados pela fiscalização deficiente, ensejam efeitos negativos potenciais ou reais a seguir explicitados:

- restrição de acesso a recursos financeiros, e
- comprometimento da sustentabilidade das UCs.

Por outro lado, a implementação do Plano de Manejo viabiliza o desenvolvimento econômico e sustentável das UCs, em razão de possibilitar:

- possibilidade de envolver a comunidade no processo de gestão da UC;
- preservação dos recursos naturais para o futuro sem impossibilitar o acesso atual;
- exploração econômica de componentes do ecossistema naturais em regime de manejo.

Diante do exposto recomenda-se:

- criar estratégias para sensibilizar a comunidade local acerca da importância do controle social, viabilizando a efetiva participação dos membros das comunidades nas gestão das UCs;
- destaca-se, que no atual momento deixa-se que recomendar a elaboração do plano de manejo, visto que as UCs estarem passando pelo processo de recategorização, contudo após a finalização do procedimento o ente responsável estará vinculado ao cumprimento do §3º do art. 27 do SNUC e, ainda, durante a lacuna que ocorrerá entre a recategorização e a elaboração do plano de manejo que se proceda a elaboração de instrumento de gestão, no qual regule todas as atividades a serem praticadas na UC.

1 Baixo Rio Branco: Descaso, exploração e conflitos por território podem causar abandono das comunidades. Disponível em: <<https://roraimaemfoco.com/baixo-rio-branco-descaso-exploracao-e-conflitos-por-territorio-podem-causar-abandono-das-comunidades>> Acesso em: 28 ago 2019.

2 A extinção de comunidades inteiras no Baixo Rio Branco foi batizada de 'comunicídio', neologismo criado por parte da equipe de pesquisadores de três instituições de ensino superior que esteve navegando em maio de 2019 na região. Os pesquisadores destacaram que os moradores estão abandonando algumas vilas da região de Caracará e Rorainópolis em razão de inexistirem condições básicas de sobrevivência, citando a ausência de escola, energia, água potável dentre outras, como causa do êxodo de moradores.

2.2.4 Recursos Humanos

Para que possam ser bem geridas, as Unidades de Conservação precisam de gestores capacitados e envolvidos com o tema, de maneira que todas as atividades inerentes aos objetivos para os quais a UC foi criada possam ser realizadas de forma efetiva.

Em 2013, a função de Chefe da APA Xeriuini era exercida pelo Secretário da SEMMAT e essa situação ainda perdura, convém ressaltar que o secretário é responsável pelo conjunto de atribuições e tarefas relacionadas a alta gestão, dentre promover, gerir, coordenar e executar a política do meio ambiente.

Já a função de Chefe da APA é uma atividade executiva, em que o responsável atuará diretamente na gestão da Unidade de Conservação, sendo responsável pelo acompanhamento e execução de todas as ações que ocorram no interior da UC.

É necessário ter cautela para que o acúmulo da função de chefe de UC com o cargo de gestor do órgão ambiental não interfira na efetividade da gestão das Unidades de Conservação.

As UCs também necessitam de recursos humanos compatíveis com a realização de atividades essenciais à gestão da UC. Assim sendo, verificou-se em que medida o quadro de pessoal lotado na Divisão de Unidades de Conservação (DUC) e na SEMMAT, responsáveis pela operacionalização da Gestão da APA BRB e Xeriuini, é suficiente para o desenvolvimento das atividades essenciais.

Salienta-se, que esta análise é efetuada nos recursos humanos disponível na DUC. Essa Divisão é a responsável por desenvolver as ações de planejamento, coordenação, orientação do Sistema de Unidade de Conservação no estado de Roraima.

Em 2013, verificou-se que as UCs não eram lotadas com pessoal suficiente, e nesse aspecto não houve mudança. Na Femarh havia três servidores lotados na DUC, sendo dois Analistas Ambientais efetivos e um Técnico em Turismo, cargo comissionado e na SEMMAT apenas oito servidores para toda a estrutura administrativa da secretaria.

Nessa auditoria, a Femarh em resposta ao questionário informou que nos últimos cinco anos atividades essenciais não tem sido realizadas por carência de pessoal, uma vez que quantidade de pessoal não é compatível com as necessidades. Atualmente, a DUC está lotada apenas com o chefe da divisão.

Quanto a SEMMAT, em questionário o gestor responde que o quantitativo de pessoal não é compatível com as necessidades, contudo informa que as atividades essenciais têm sido realizadas, apesar da carência. Entretanto, o Ofício SEMMAT nº 029, de 17/5/2019, EP 0248002, o secretário assim se pronuncia:

Hoje a APA XERIUINI não dispõe de servidores ligados diretamente a ela, na verdade a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo faz um **gerenciamento informal**, já que não conseguimos efetivar o arcabouço de leis necessárias para efetivação de servidores, e respondendo pela gestão e interlocução com as comunidades e órgãos, está o Secretário Municipal de Meio Ambiente e Turismo: VALDEMAR JANUÁRIO DOS SANTOS JÚNIOR. [grifo nosso]

Identificou-se como principais causas para a falta de recursos humanos suficientes na gestão das UCs: falta de foco na gestão; insuficiência de alocação de pessoal nas Unidades de Conservação; inexistência de medidas para superar a limitação de pessoal direcionado à gestão das UCs.

Assim, pode-se deduzir que o quadro funcional está inadequado para a gestão das UCs, e que as atividades essenciais não estão sendo realizadas e/ou estão sendo realizadas com pouca frequência e/ou de forma insatisfatória, comprometendo a efetividade da gestão.

Diante do apresentado, recomenda-se a Femarh: que supra a DUC de um núcleo técnico com capacidade de traçar o planejamento para o desenvolvimento socioambiental das UCs e que faça um redimensionamento, organização e/ou um rearranjo institucional da força de trabalho, especialmente dos analistas ambientais, no sentido de que as atividades essenciais não deixem de ser realizadas, isto é, que a visão de pessoal seja integrada na consecução de seus objetivos.

E ainda, que a gestão da Femarh faça uma gestão compartilhada com a administração municipal de Caracará até que o processo de recategorização finalize.

Quanto a SEMMAT deixa-se de propor recomendações, uma vez que o processo de recategorização já iniciou.

2.2.5 Recursos Financeiros

O art. 3º da Lei nº 555, que dispõe sobre a criação da APA BRB, estabelece que a UC será administrada pela Femarh, a qual deverá adotar as medidas necessárias a sua efetiva proteção e implantação e no parágrafo único ressalta que a fundação poderá celebrar convênios com instituições públicas ou privadas com vistas ao desenvolvimento de atividades compatíveis com a finalidade da APA.

Em 2013, em análise ao Plano Plurianual (PPA)⁹, período 2008-2011, verificou-se, à época, que o Programa 82 – Gestão Ambiental e Promoção do Desenvolvimento Sustentável era genérico e **não havia ação específica para a gestão da APA**, no qual demonstrasse os atributos da ação (metas físicas; unidade



ESTADO DE RORAIMA
CÂMARA MUNICIPAL DE CARACARAÍ
Amazônia patrimônio dos brasileiros

SESSÃO ORDINÁRIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARACARAÍ

FICHA DE VOTAÇÃO

PROJETO Nº 007/2020 - "Dispõe sobre a criação da área de proteção ambiental Xeruni – APA XERUINI e do Conselho consultivo e dá outras providências".

VOTAÇÃO EM 07/12/2020.

VEREADORES	VEREADORES QUE VOTARAM
Agnaldo Luiz Xavier	
Gildecil Barbosa Silva	<i>[Handwritten signature]</i>
Jailson Max Fernandes dos Santos	
João Eudes de Sousa	<i>[Handwritten signature]</i>
Júlio Cesar Reis Silva	<i>[Handwritten signature]</i>
Luiz Rodrigues Pereira	
Maria de Pinho Mineiro	<i>[Handwritten signature]</i>
Silvio Manoel de Lima Junior	<i>[Handwritten signature]</i>
Victor Marcelo Moreira Ferreira	<i>[Handwritten signature]</i>
Zenilson de Oliveira Sousa	

APROVADO

REJEITADO ()

JOSUÉ SALES TEXEIRA
Presidente

[Handwritten signature]
JULIO CESAR REIS SILVA
1º Secretário