MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE
AUDITORIA INTERNA

RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO Nº 01/2020

AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DO MACROPROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio)

UNIDADE AUDITADA: COORDENAÇÃO-GERAL DE CONSOLIDAÇÃO TERRITORIAL

REALIZAÇÃO DOS EXAMES: DEZEMBRO DE 2019 A JANEIRO DE 2020

ORDEM DE SERVIÇO: Nº 07, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2019

TRABALHO PREVISTO NO PAINT 2019 APROVADO PELA PRESIDÊNCIA DO ICMBIO

EQUIPE RESPONSÁVEL PELA AUDITORIA:

BENICIA MARGARETH RAMOS CAMISOLÃO – TÉCNICA ADMINISTRATIVA

FERNANDA GUEDES ARAUJO - ANALISTA ADMINISTRATIVO

LEILA BENVINDO CARVALHO – TÉCNICA ADMINISTRATIVA

ZILANDA SOUZA SOARES – TÉCNICA ADMINISTRATIVA

SUPERVISÃO: PATRICIA ALVARES DE AZEVEDO OLIVEIRA – AUDITORA CHEFE

FEVEREIRO - 2020

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE
AUDITORIA INTERNA

RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO Nº 01/2020

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

Qual foi o trabalho realizado?

A Auditoria Interna do ICMBio realizou a avaliação da governança do macroprocesso de regularização fundiária no Instituto Chico Mendes, com base nos exercícios de 2018 e 2019.

O objetivo deste trabalho foi avaliar as estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam garantir que as ações planejadas para a consolidação territorial das Unidades de Conservação sejam executadas de maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente.

Como principal critério de avaliação, foi utilizado o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que traz implícita a ideia de que uma boa governança é fundamental para a entrega dos resultados da política pública que se pretende implementar.

A justificativa para a escolha do Referencial do TCU como principal critério de avaliação foi a priorização da Auditoria Interna pela verificação de objetivos operacionais em detrimento dos objetivos de conformidade. Ainda que Consolidação Territorial não seja um programa "*strictu sensu*" inserido no Plano Plurianual (PPA), os recursos utilizados para a execução dessa política pública se enquadram na Ação 20WM – Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais, que, por sua vez, se vincula ao Programa 1041 – Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais.

O Referencial define oito componentes para avaliação da governança em políticas públicas. De forma sintética eles se referem aos seguintes aspectos:

- **Institucionalização** – trata aspectos formais ou informais da existência da política, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública. Nesse sentido, espera-se que uma política pública esteja jurídica e oficialmente formalizada, com o estabelecimento de normas,

padrões e procedimentos que definam claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos.

- **Planos e Objetivos** - a política pública orienta-se por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas. Para isso, é essencial que a formulação da política explicite suas prioridades, para que os processos de execução e avaliação sejam adequadamente orientados e possam ser redesenhados caso haja necessidade de ajustes, como, por exemplo, em situações de escassez de recursos ou mudanças relevantes de cenários. No âmbito operacional, é preciso indicar as formas de medição e adoção de ações corretivas. De forma geral, isso inclui avaliar itens como: objetivos; etapas intermediárias de execução; programação de atividades a serem realizadas; cronogramas que sequenciam e delimitam as ações no tempo; alocação de recursos, incluindo orçamentos para projetar e orientar as provisões necessárias; definição precisa de papéis e responsabilidades; interdependências; riscos, possíveis obstáculos e alternativas de atuação, incluindo ações de contingência; e prestação de contas sobre o desempenho e formas de controle (Cassiolato e Gueresi, 2010 apud TCU, 2014)
- **Participação** – Considerando que a participação social traz mais legitimidade, justiça e eficácia à política pública (FUNG, 2006 apud SECCHI, 2010 apud TCU, 2014), uma boa prática de participação é a existência de espaço para facilitar a interlocução entre as diversas partes interessadas. Outra boa prática é a garantia de que decisões, estratégias, planos, ações, serviços e produtos fornecidos pela organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, equitativo, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.
- **Capacidade organizacional e recursos** - referem-se à disponibilidade de recursos conforme previsto para a execução das ações, aplicáveis de acordo com as

prioridades e os objetivos da política pública, de forma a atender os requisitos de tempestividade, quantidade e direcionamento adequados. Englobam não somente a existência de recursos orçamentários e financeiros, mas também a disponibilidade apropriada de materiais, equipamentos, instalações, sistemas e pessoas.

- **Coordenação e Coerência** - as políticas públicas são formadas por uma miríade de atores, podendo ser lideradas por algum ator específico, mas usualmente recebem influência de diversas instituições e pessoas ao longo de suas fases. A presença de boa governança implica: o aperfeiçoamento da interação entre atores diversos, de forma a articular seus interesses. Boas práticas: adoção de estratégia de comunicação coordenada e abrangente para que todas as partes possam colaborar umas com as outras efetivamente; publicação, para conhecimento de todas as partes interessadas, da estrutura de governança vigente na política pública, assim como dos papéis e das responsabilidades definidos, incluindo-se como o esforço cooperativo será liderado.
- **Monitoramento e Avaliação** - uma política pública deve possuir rotina para acompanhar suas ações, para aferir seus resultados e os utilizar para promoção de aperfeiçoamentos na política. O andamento das operações inerentes à política pública deve ser constantemente monitorado e os seus resultados periodicamente avaliados, com vistas à concretização dos objetivos programados e ao aperfeiçoamento do desempenho governamental. O **monitoramento** é um processo que envolve a coleta de informação sobre insumos, produtos, atividades e circunstâncias que são relevantes para a efetiva implementação da política. A **avaliação** é um processo conduzido antes, durante e/ ou depois da implementação da política, onde se efetua um juízo sobre seu valor ou mérito considerando: a relevância dos objetivos e estratégias, a eficácia (ou efetividade) no alcance dos objetivos e metas esperados, a eficiência no uso de recursos, o impacto e a sustentabilidade da intervenção.

- **Gestão de Riscos e Controle Interno -** a consideração dos principais riscos de implementação é essencial durante o desenvolvimento da política pública, o que inclui identificá-los e tratá-los. A avaliação de riscos permitirá comunicar sobre qualquer risco significativo para a implementação da política. Além disso, os responsáveis pela implementação da política pública devem ter condições de dar respostas efetivas e tempestivas aos riscos capazes de afetar o alcance dos objetivos programados.
- ***Accountability*** **-** envolve, principalmente, transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas. Os responsáveis pela política pública devem primar por esses aspectos, de forma a possibilitar a análise e o escrutínio do comportamento e do desempenho dos diversos atores responsáveis pela implementação. Um arcabouço de ***accountability*** prevê, ainda, mecanismos de incentivo e sanção aos responsáveis pelo alcance dos objetivos da política, bem como instrumentos de imposição de medidas corretivas. Boas práticas: documentação, manutenção de registros e divulgação de operações e resultados da política de maneira sistemática, divulgação adequada de informações à sociedade e seus representantes, sobre operações e resultados alcançados, supervisão e controle capazes de impor a adoção de medidas corretivas e sanções em casos de irregularidades.

Quais fontes de coleta de dados foram utilizadas?

Foram utilizadas as seguintes fontes de dados para a avaliação da governança do macroprocesso:

- Entrevistas com o diretor da DISAT e com os coordenadores (CGTER, COREL, COREG e DCOL) à época da realização das atividades de campo, com aplicação de questionário semi-estruturado;
- Normativos regulamentadores do processo de regularização fundiária e suas bases normativas (constitucionais e legais);

- PPA 2016-2019, Relatórios de gestão do ICMBio 2017 e 2018;
- Processos na caixa SEI das coordenações subordinadas à CGTER;
- Respostas às Solicitações de Auditoria – CGTER e DISAT;
- Planilhas registro de imóveis regularizados/a regularizar (fornecidas pela COREL e pela CGTER);
- Planilha de recursos de compensação ambiental (fornecida pela Diplan);
- Site do ICMBio (e publicações: Carta de Serviços, Cartilha de regularização fundiária); e
- Relatório de Mapeamento de Competências 2019 do ICMBio.

Todos os papéis de trabalho encontram-se arquivados para consulta, caso necessário.

Foram formuladas e buscadas respostas para as seguintes subquestões de auditoria, com o objetivo de avaliar em que medida os componentes de governança do macroprocesso de regularização fundiária se encontram implantados e em funcionamento.

1. **Sobre a Institucionalização:**

    - O normativo que instituiu o processo de regularização fundiária pelo Instituto está embasado em legislação regularmente aprovada?
    - O marco regulatório do processo de regularização fundiária estabelece as competências das principais partes envolvidas no processo, de forma que seja possível a identificação das atribuições, responsabilidades, direitos e deveres de cada uma das partes (cidadão, UC, PFE, DISAT, Presidente ICMBio, órgãos e entidades proprietários)?
    - O marco regulatório existente tem excesso de formalismo e detalhamento?
    - O marco regulatório existente está consolidado entre as principais partes interessadas ou encontra resistência por parte de algumas dessas partes?

2. **Sobre Planos e Objetivos:**
   - Os principais mecanismos necessários à realização da política (recursos orçamentários e extraorçamentários) estão precisamente identificados?
   - As diretrizes, objetivos, metas, priorização, responsáveis e prazos encontram-se explicitados para todos os agentes que operam a política?
   - O público-alvo encontra-se precisamente delimitado e a ele foram associados os correspondentes produtos e resultados esperados?
   - Há planos que traduzam o delineamento estratégico em termos operacionais, de forma a orientar os processos de implementação, com propostas de cronograma, definição de produtos e ações, ordens de precedência para a realização de atividades e formas de interdependência entre diversos atores?
   - As partes interessadas e os atores responsáveis pela execução da política pública têm pleno conhecimento de suas atribuições?
   - A definição dos objetivos é precisa para orientar a execução das ações, com metas exequíveis no horizonte temporal proposto para sua realização?
   - Os esforços e os resultados são passíveis de mensuração, considerando aspectos como viabilidade física, financeira e temporal e com ordem de prioridade identificada em termos de importância e urgência?
   - Quais são as fragilidades no encadeamento entre recursos, ações, produtos e efeitos?

3. **Sobre Participação Social:**
   - A participação social e das partes interessadas na política pública é formalizada ou acontece informalmente, mediante a solicitação dos agentes públicos?
   - As partes interessadas possuem acesso aos documentos técnicos produzidos pela área de regularização fundiária, de forma que acompanhem o andamento desse processo?

- Em que momentos da política pública ocorre a participação social e das partes interessadas?

4. **Sobre Capacidade Organizacional e Recursos:**
   - A área possui estrutura de pessoal qualificado e em quantidade suficiente para que todas as etapas do processo de regularização fundiária possam ser adequadamente desenvolvidas?
   - A Regularização fundiária possui dotação orçamentária suficiente para cobrir todos os gastos previstos, bem como há um planejamento orçamentário do processo?

5. **Sobre Coordenação e Coerência**
   - Existe instância instituída e legitimada por normativo para coordenar o alinhamento das ações dos diversos atores envolvidos no processo de regularização fundiária?
   - Como se dá a articulação entre os diversos atores do processo de regularização fundiária e em que fases desse processo isso ocorre?

6. **Sobre Monitoramento e Avaliação**
   - Há indicadores-chave de monitoramento e avaliação do processo de regularização fundiária?
   - Há disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política?
   - Há clara definição dos fluxos de comunicação das informações avaliativas de modo a promover a retroalimentação tempestiva no âmbito do ciclo de políticas públicas?

7. Sobre a Gestão de Riscos

- Os riscos chave foram identificados, avaliados, documentados e considerados durante a formulação da política, e se foram apropriadamente comunicados aos respectivos responsáveis?
- Há definição e reconhecimento das responsabilidades de mitigação de riscos entre as várias partes responsáveis pela implementação da política, incluindo os processos de gerenciamento de riscos e controle interno?
- Há identificação, avaliação, tratamento, comunicação e monitoramento sistemático dos riscos durante a implementação da política?
- Há comunicação sistemática sobre riscos e problemas identificados durante as fases de formulação e implementação da política, bem como sobre as respostas e soluções adotadas e sua eficácia?
- Há planos de contingência, incluindo estratégias de saída para iniciativas de alto risco?

8. Sobre *Accountability*

- Existe, de forma sistemática, a documentação, registro e a divulgação das ações, objetivos, metas, operações e resultados do processo de regularização fundiária?
- Há um processo sistemático e formal de prestação de contas sobre as ações, operações e os resultados alcançados?
- Existem canais de comunicação e consulta existentes para atender às necessidades dos diferentes interessados na política pública?
- São divulgadas à sociedade, de forma clara, ampla e periódica, informações sobre as ações, operações e resultados alcançados?

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE
AUDITORIA INTERNA

RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO Nº 01/2020

Por que a Auditoria Interna realizou esse trabalho?

A regularização fundiária foi registrada no Relatório de Gestão do ICMBio, referente ao exercício de 2018, como parte do objetivo estratégico "Contribuir para a integração e para o fortalecimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)".

Considerando a Lei de instituição do Sistema (Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000), uma eficiente/efetiva regularização fundiária pode contribuir para o atingimento dos seguintes objetivos do SNUC, dentre outros:

- ✓ Contribuir para a conservação das variedades de espécies biológicas e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;
- ✓ Proteger as espécies ameaçadas de extinção,
- ✓ Proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica; e
- ✓ Proteger as características relevantes de natureza geológica, morfológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural.

Essa importância se confirma pela escolha de hectares de terras regularizadas no interior das UC como um dos indicadores de resultado referentes ao Planejamento estratégico 2016-2019.

Com relação à materialidade, os valores registrados no Relatório de Gestão de 2018 indicam que foram pagos R$ 17.174.266,00 em indenizações de 3.506 hectares, estando 10.598 hectares prontos para serem regularizados, com instrução processual completa, aguardando pagamento de R$ 21.092.978,00 no exercício de 2019.

Importante ressaltar que este tema foi inserido no Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT 2019), aprovado pelo Presidente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

Quais as conclusões a que a equipe chegou?

- **Quanto à institucionalização**, o processo de regularização fundiária encontra-se adequadamente embasado em legislação regularmente aprovada, com possibilidades de melhoria, considerando que o artigo 12 da IN nº 2/2009 faz referência à Lei nº 9.971, de 1999 (também mencionada no § 2º, art. 3º da IN nº 9/2003/IBAMA), que presume-se ter sido registrada de forma equivocada. O marco regulatório estabelece adequadamente as competências das principais partes envolvidas, carecendo de pequenos ajustes e da elaboração de procedimentos necessários para a completa efetividade. Possível rebuscamento de vocabulário pode comprometer a compreensão do normativo pelas partes interessadas.

Recomendações propostas

Realizar os ajustes necessários na IN nº 02/2009 ou no normativo que a vier suceder, com base nos apontamentos dos itens 2.1.1 e 2.1.2 deste Relatório (necessidade de numeração sequencial e assinatura, artigos que fazem referência a itens e legislações inexistentes, necessidade de elaboração de manual de avaliação de terras, etc).

Inserir glossário no normativo identificando os termos mais complexos, para facilitar a compreensão das partes interessadas ou elaborar e disponibilizar no site do ICMBio, no arquivo Perguntas e respostas, explicações sobre os principais termos e procedimentos inseridos no normativo regulamentador.

- **Quanto aos Planos e Objetivos** – ausência de comunicação formal de informações relativas aos recursos financeiros disponíveis, de forma a orientar a execução. Apesar de constar no PPA 2016-2019 o indicador de "ampliar a regularização fundiária de 12,9 milhões de hectares para 17,9 milhões de hectares, não foi possível identificar desdobramento formalizado em diretrizes, objetivos, metas e priorização por exercício. Com relação à definição de prioridades, a multiplicidade de critérios internos,

explicitados ou não em normativos, tais como Estatuto do Idoso, demandas judiciais, demandas de Ministério Público e Ouvidoria, áreas com conflito e populações tradicionais, impossibilitou uma priorização de fato dos processos a serem avaliados. Ainda que o público-alvo da política pública esteja adequadamente delimitado, não foi possível identificar produtos nem resultados esperados explicitamente associados a ele, na medida em que não houve o desdobramento das metas e nem a definição explícita das prioridades em um planejamento operacional. Nesse sentido, a inexistência de planos operacionais com propostas de cronograma, definição de produtos e ações e ordens de precedência que traduzam o delineamento estratégico inviabilizou a mensuração de resultados, considerando ordem de prioridade e recursos disponíveis.

Recomendações propostas

Estabelecer procedimento formal de comunicação sobre previsão de recursos financeiros a serem disponibilizados para o processo de regularização fundiária, preferencialmente no final do exercício anterior, de forma a subsidiar o planejamento operacional.

Instituir formalmente planejamento tático (DISAT) e operacional (CGTER) para orientar a execução das atividades anuais de consolidação territorial

Elaborar normativo com critérios de prioridade, considerando a necessidade de revisão dos normativos internos vigentes cujas diretrizes divergem dessa definição.

Contemplar, no planejamento operacional da CGTER, produtos e ações vinculadas ao público-alvo priorizado, com base em critérios preestabelecidos.

- **Quanto à participação social** – ainda que as partes interessadas tenham acesso ao processo de regularização fundiária por meio de consultas ao processo eletrônico SEI, a ausência de incentivo inicial para o acesso, bem como a ausência de comunicação em linguagem cidadã que facilite a compreensão do rito processual, tanto nos normativos

internos quanto em documentos orientativos (Cartilha de Regularização Fundiária ou a Carta de Serviços) dificulta a interlocução entre as partes interessadas e o Instituto. Ressalte-se que não há uniformidade nos períodos de concessão de acesso ao processo por meio do SEI, que varia de dez dias a vários meses. Além disso, a ausência de procedimentos orientativos relacionados ao atendimento presencial fragiliza os servidores encarregados de sua recepção, que ficam sujeitos a situações de conflitos de interesse ou mesmo de vulnerabilidades quanto à segurança corporativa.

Recomendações propostas

Elaborar e divulgar, em locais de fácil acesso ao cidadão, uma espécie de Cartilha Simplificada ao Cidadão, na qual seja informada, de forma didática e direta, e em uma linguagem a ele direcionada, quais são os documentos necessários para o processo fundiário ser iniciado, as etapas desse processo e as suas formas de acompanhamento, em especial a via SEI. Importante mencionar que tal Cartilha pode conter quais os erros mais comuns nos documentos apresentados pelos interessados, de modo que se evite a instauração de processos com documentos já invalidados;

Elaborar procedimento padrão a ser disponibilizado às UCs, o qual contenha orientações aos cidadãos ao iniciar um processo de regularização fundiária, sobre como podem acompanhá-lo, em especial via SEI.

Elaborar procedimento padrão de orientação às unidades envolvidas com regularização fundiária para que, ao realizar reuniões com partes interessadas, façam-no preferencialmente com mais de um servidor, registrando, sob a forma de ata, as reuniões presenciais com os proprietários de terras e/ou seus procuradores legais, identificando os participantes, seus contatos, os assuntos discutidos, as eventuais decisões tomadas e os encaminhamentos.

Provocar o Gabinete do Presidente para que reveja a possibilidade de readequar os prazos de acesso externo ao SEI para um período superior a 10 dias, em alteração ao que prevê a Portaria ICMBio n° 304/2016.

- **Quanto à Capacidade organizacional e Recursos** – a inexistência de fluxos detalhados das atividades e suas etapas, bem como a identificação de tempo médio por tipo de atividade e processo, considerando as diferentes complexidades, bem como a ausência de procedimentos orientativos formalizados e diretrizes estratégicas, com metas do que deveria ser realizado, inviabilizaram a análise da Auditoria Interna sobre a adequabilidade e suficiência da estrutura de pessoal que suporta as atividades de regularização fundiária. A verificação da suficiência e adequabilidade das competências e habilidades da equipe também ficou prejudicada, não apenas pela falta do mapeamento de quais competências são necessárias para cada etapa das atividades, como pela ausência de vinculação do mapeamento de competências realizado em 2018 e as necessidades de preenchimento de lacunas com necessárias diretrizes, objetivos e metas estratégicas.

Recomendações propostas

Realizar mapeamento do processo, identificando fases, unidades responsáveis por cada fase (ao nível de divisão) e produtos que reflitam a conclusão de cada uma das fases, bem como tempo médio para realização de cada uma das fases, considerando níveis de complexidade distintos de processos, além de competências e habilidades necessárias ao cumprimento de cada uma das etapas.

Estabelecer formalmente procedimentos escritos que orientem servidores a executarem as atividades para cada fase da regularização fundiária, assim como a elaborarem os documentos que integram o processo dessa temática.

Verificar, a partir da elaboração de diretrizes e metas, as competências atuais da equipe, identificando lacunas, para proposição de capacitações que supram essas lacunas.

- **Quanto à Coordenação e Coerência** - Apesar da responsabilidade da Coordenação-Geral e Consolidação Territorial (CGTER), estabelecida no Regimento Interno, de

coordenar e monitorar a execução das ações de regularização fundiária, a consolidação de limites, a demarcação e a sinalização de UCs, não foi identificado fluxo ou documento formal que estabeleça como essa instância deve coordenar e acompanhar os processos (principalmente aqueles prioritários), em articulação com as demais áreas, de forma a estabelecer as responsabilidades e autoridade dos envolvidos. A tramitação livre de processos entre áreas envolvidas, com disponibilização de processos de forma concomitante em diversas áreas, sem que seja precedido de um fluxo formalizado pode resultar que processos importantes para a consecução dos objetivos institucionais não sejam acompanhados e, como consequência, não concluídos no tempo esperado/desejado.

Recomendações propostas

Elaborar normativo interno (portaria), com atribuição de autoridade à CGTER, para que ela possa coordenar e monitorar os processos de regularização fundiária, conforme responsabilidade atribuída no Regimento Interno, o qual deverá considerar de que forma a CGTER deverá operacionalizar o tratamento priorizado dos processos definidos nos planejamentos tático e operacional e qual fluxo de comunicação deverá ser seguido.

- **Quanto ao Monitoramento e Avaliação** – não foram identificados indicadores-chaves efetivos para acompanhar as atividades e avaliar as entregas do processo de regularização fundiária. Apesar de constar do PPA 2016-2019 o indicador estratégico "Percentual de área regularizada das unidades de conservação federais", não houve a elaboração de indicadores intermediários, que permitissem tomada de ações corretivas, de forma tempestiva, caso necessário. Ainda, foram identificadas fragilidades na disponibilização de dados confiáveis e relevantes para suporte a relatórios sobre desempenho da política e na implementação de fluxo de comunicação das informações avaliativas.

- **Recomendações propostas**

Estabelecer indicadores intermediários (de produtos intermediários, de processos) que possam subsidiar a correção de rumos, caso necessário, de forma a atingir o desempenho desejado.

Desenvolver e implementar um monitoramento sistemático a partir do qual seja possível coletar dados confiáveis e relevantes, sobre os processos de regularização fundiária, considerando as prioridades definidas pela gestão, para dar o suporte necessário à emissão de relatórios de desempenho, visando o efetivo acompanhamento das ações, aferição dos resultados e sua utilização para promoção de aperfeiçoamentos no processo de regularização fundiária.

Sistematizar, de preferência por meio de software específico, a relação dos imóveis com processos na CGTER, bem como a situação de georreferenciamento, estágio da análise e outras informações necessárias ao monitoramento eficiente.

Elaborar procedimento formalizado para institucionalização do fluxo de comunicação relativo aos resultados, identificando periodicidade, nível de reporte e formato da comunicação, inclusive sobre quais dados devem ser comunicados e a quais instâncias.

- **Quanto à Gestão de Riscos e Controle Interno** – embora alguns fatores de risco tenham sido identificados pela equipe, tais como, disponibilização insuficiente e intempestiva de recursos para regularização fundiária, dependência do proprietário de aceitação de acordo sobre valor da propriedade, equipe reduzida para realização das atividades necessárias, dentre outros riscos, não foi identificado processo de gestão de riscos formalizado, que contemple, além da identificação dos riscos, medidas para mitigação, e responsáveis pela gestão dos riscos que podem impactar o atingimento dos objetivos propostos.

Recomendações propostas

Propor à Divisão de Gestão Estratégica do Gabinete da Presidência (DGEM), responsável pela coordenação da Política de Gestão de Riscos do Instituto, a inserção do processo de regularização fundiária como um dos processos a serem trabalhados prioritariamente no processo de gestão de riscos do Instituto, dada sua relevância para o atingimento dos objetivos estratégicos do ICMBio.

- **Quanto à *Accountability*** – foi identificado que a apresentação do Relatório de Gestão, anualmente, cumpre o requisito de boa governança relacionado à existência de processo sistemático e formal de prestação de contas sobre ações, operações e resultados alcançados. No entanto, foram identificadas fragilidades na divulgação dos canais de comunicação para atendimento aos interessados no processo de regularização fundiária, bem como de divulgação à sociedade em geral, de forma clara, de informações sobre diretrizes, metas, ações, operações e resultados alcançados, de forma a permitir o escrutínio sobre o desempenho da política, bem como a responsabilização em caso de irregularidades.

- **Recomendações propostas**

Estabelecer procedimento de divulgação, em articulação com a área técnica responsável pela comunicação institucional (DCOM), especialmente na aba "Consolidação Territorial", dos canais de comunicação por meio dos quais o cidadão pode esclarecer dúvidas, identificar e-mails e telefones para contato, além de utilizar os canais institucionais gerais (Ouvidoria e E-Sic) para realizar solicitações e/ou reclamações.

Estabelecer procedimento de divulgação, em articulação com a área técnica responsável pela comunicação institucional (DCOM), no site do ICMBio, dos resultados obtidos a partir da política, contemplando, por exemplo, propriedades regularizadas (localidade e hectares), dentre outras informações que considerar relevantes para prestação de contas adequadas à sociedade.

Considerando o apontado neste sumário executivo, nossa orientação é de que seja elaborado **um Plano de Ação, a ser apresentado em até três meses, que contenha um cronograma para a implementação das recomendações propostas.**

2. RESULTADO DOS EXAMES

2.1. AVALIAÇÃO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO

A formalização e adequação da institucionalização do processo de regularização fundiária foram avaliadas por meio do acesso aos seguintes normativos: Lei 13.867/19, IN ICMBio n° 02/2009, IN n° 05/2016, Lei n.º 13.178/2015, Lei nº 9.871/1999. Além disso, foram avaliadas as respostas às entrevistas com servidores da CGTER, COREG, COREL e DCOL e o trabalho de conclusão de mestrado da servidora Mariana Fava Cheade, de 2015, sob o título "A regularização fundiária de unidades de conservação federais: termos, normas, estrutura e procedimentos – Subsídios para conhecer o processo".

2.1.1. INSTITUIÇÃO ADEQUADAMENTE EMBASADA EM LEGISLAÇÃO REGULARMENTE APROVADA, APESAR DE ERRO FORMAL VERIFICADO.

A formalização e a adequação da institucionalização do processo de regularização fundiária são fundamentais para que a regulamentação interna esteja baseada em normas vigentes.

Critério

- As boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014:

> *i) Institucionalização formal da política pública por meio de norma legal (lei, decreto, resolução etc.) apropriada, emitida por órgão dotado de legitimidade e competência para fazê-lo, e na qual normatize-se a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos (CALMON, 2013; FREITAS, 2005).*

Condição

Os normativos que instituem o processo de regularização fundiária pelo Instituto estão, em sua maioria, embasados em legislação regularmente aprovada. No entanto, verificou-se que, no artigo 12 da IN ICMBio n° 02/2009, houve menção à Lei n° 9.971, de 1999, que, s.m.j, é a de n° 9.871/1999.

Ainda sobre a formalização do processo de regularização fundiária, menciona-se que, no sistema SEI do ICMBio, consta o Processo nº 02070.009503/2019-61, que trata de proposta de ajustes no marco regulatório, sendo necessário avaliar se o erro formal encontrado persiste nesta nova proposta de normativo.

Causa

Possível erro de digitação referente ao número da Lei na elaboração no marco regulatório.

Recomendações

Retificar a IN 02/2009 ou a norma que a suceder, com relação ao artigo 12, bem como revisar se os demais normativos citados na IN permanecem em vigor.

2.1.2. MARCO REGULATÓRIO ESTABELECE ADEQUADAMENTE AS COMPETÊNCIAS DAS PRINCIPAIS PARTES ENVOLVIDAS, CARECENDO DE PEQUENOS AJUSTES E DA ELABORAÇÃO DE PROCEDIMENTOS NECESSÁRIOS PARA SUA EFETIVIDADE.

Critério

- As boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014:

> *ii) Definição clara e formal das competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública (matriz de responsabilidades), de forma que seja possível a identificação dos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações de todos os envolvidos, incluindo-se abordagem para tratar resolução de conflitos, identificar e dividir riscos e oportunidades e estabelecer formas de revisão, avaliação e monitoramento (CALMON, 2013; CIPFA, 2004; ANAO, 2006; AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2013; NAO, 2006); e*
>
> *iii) Institucionalização formal dos processos decisórios referentes à política pública (CALMON, 2013); e*
>
> *iv) Existência de marco regulatório que não prejudique o desempenho da política pública pelo excesso de formalismo e de detalhamento (CALMON, 2013).*

Condição

No que concerne ao marco regulatório do processo de regularização fundiária, esse estabelece as competências das principais partes envolvidas no processo, identificando as

atribuições das unidades do ICMBio e das partes interessadas no processo de regularização fundiária. Entretanto, não estabelece as responsabilidades do cidadão proprietário dos imóveis quanto ao dever de obedecer às regras da UC, carência que poderia ser suprida com a possibilidade de utilização de instrumentos como Termo de Compromisso, por exemplo, até que fosse possível concluir a regularização.

Com relação à IN nº 02/2009, verificaram-se as seguintes pendências:

- O art. 12 faz referência, em seu teor, a normas que já foram revogadas pela Lei n.º 13.178/2015, como o Decreto-Lei nº 1.414/1975 e a Lei nº 9.971/1999 (s.m.j, é a de n° 9.871/1999);
- O art. 32 traz a possibilidade de o interessado interpor recurso, dentro do prazo prescrito no art. 20. Porém, nesse último artigo não há determinação de prazo para interpor recurso ao Presidente do ICMBio;
- O art. 37 prevê a fixação de prazo para desocupação de imóvel, após desapropriação ou procedimento indenizatório. Não foi identificada proposta de normativo ou procedimento regulamentador deste artigo, com prazos mínimos ou máximos a serem seguidos; e
- O art. 40 informa que o ICMBio elaborará manual de avaliação de terras e benfeitorias. Apesar da norma ter sido publicada em 2009, até hoje não foi publicado o referido manual ou iniciado procedimento para sua elaboração.

Ainda com relação à IN nº 02/2009, instruções formais sugerem excesso de formalismo, a exemplo do art. 6º, que traz a seguinte redação: "o processo deverá ter suas páginas rubricadas e numeradas sequencialmente" e possível rebuscamento de vocabulário, a exemplo do Parágrafo único do art. 13: "Finda a correição, a ação judicial ou dirimidas as razões geradoras da dúvida quanto à validade da matrícula, a demonstração da existência de cadeia dominial trintenária ininterrupta será suficiente para o prosseguimento do processo", que pode comprometer a compreensão do normativo pelas partes interessadas.

Causas

Referências incorretas ou incompletas em normativos podem ter como causa a ausência de um processo revisional cuidadoso, que verifique se as normas que os embasam permanecem em vigor e se as referências internas ao documento estão adequadas.

Com relação à utilização de orientações formais como "páginas rubricadas e numeradas sequencialmente", possível causa é a elaboração do normativo em momento prévio à utilização do Sistema SEI.

Conclusão

Os normativos que instituem o processo de regularização fundiária pelo Instituto estão, em sua maioria, embasados em legislação regularmente aprovada, carecendo de pequenos ajustes. Identificou-se que o marco regulatório estabelece as competências das principais partes envolvidas, apesar de contar algumas vezes com linguagem que dificulta o entendimento do cidadão comum.

Recomendações

Realizar os ajustes necessários na IN nº 02/2009 ou no normativo que a vier suceder, com base nos apontamentos do achado (necessidade de numeração sequencial e assinatura, artigos que fazem referência a itens inexistentes, necessidade de elaboração de manual de avaliação de terras, etc).

Inserir glossário no normativo identificando os termos mais complexos, para facilitar a compreensão das partes interessadas ou elaborar e disponibilizar no site do ICMBio, no arquivo Perguntas e respostas, explicações sobre os principais termos e procedimentos inseridos no normativo regulamentador.

2.2. AVALIAÇÃO DOS PLANOS E OBJETIVOS

2.2.1. AUSÊNCIA DE COMUNICAÇÃO FORMAL DE INFORMAÇÕES RELATIVAS AOS RECURSOS FINANCEIROS DISPONÍVEIS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A comunicação sobre informações relativas aos recursos financeiros disponíveis para regularização fundiária foi avaliada por meio da análise do Decreto nº 4.340/2002 e de entrevistas com servidores da CGTER, COREG, COREL.

Essa comunicação é importante para que a equipe da CGTER conheça o quantitativo de recursos financeiros disponíveis para o processo de regularização fundiária, de modo que o planejamento operacional possa ser realizado de acordo com as diretrizes estratégicas institucionais e com programação de disponibilidade desses recursos.

Critérios

- As boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014:

i) Elaboração de planejamento flexível e contínuo, considerando que mudanças são inevitáveis durante a implantação para se ajustar a diferentes circunstâncias, novas informações, ou achados dos processos de avaliação e monitoramento (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2013; NAO, 2006);e

ii) Identificação e provisão de recursos humanos, físicos, financeiros e de tecnologia da informação necessários para o início e o desenvolvimento da política pública (BRASIL, 2012; ALBERNAZ, 2013; GAO, 2005).

- Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências.

Condição

Em que pese o Decreto n° 4.340/2002 prever que a regularização fundiária é a primeira na ordem de prioridades para aplicação dos recursos de compensação ambiental nas UCs, e a existência da destinação de recursos orçamentários e extraorçamentários para o processo de regularização fundiária, não foi identificado procedimento formal de comunicação, à equipe da CGTER, sobre os valores específicos de tais recursos que estarão disponíveis para serem utilizados nesse processo, nem a previsão de quando poderão ser empregados.

A ausência dessa comunicação formal pode impactar o planejamento das ações da Coordenação, em especial, aquelas definidas como prioritárias pelo Instituto, em seu planejamento estratégico. Assim, sem informações relevantes sobre os recursos destinados à regularização fundiária, processos prioritários podem não ser executados, impactando o atingimento de objetivos estratégicos do ICMBio.

Causa

Uma das causas para este achado é a ausência de um processo formal de comunicação, que parta da Diretoria e que informe, à CGTER, os valores de recursos de compensação ambiental e orçamentários disponíveis para as ações de regularização fundiária, bem como a previsão de sua disponibilização e quais são as ações prioritárias para sua destinação.

Conclusão

Não há comunicação formal, à equipe da CGTER, sobre os recursos financeiros disponíveis para o processo de regularização fundiária, de modo que a equipe desconhece seu montante específico e a previsão de sua disponibilização. Assim, diante da ausência dessa comunicação sobre tais recursos, o planejamento da Coordenação é negativamente impactado,

de forma que ações prioritárias, relativas a esse processo, podem não ser realizadas por ausência de um plano para sua execução.

Recomendações

Estabelecer procedimento formal de comunicação sobre previsão de recursos financeiros a serem disponibilizados para o processo de regularização fundiária, preferencialmente no final do exercício anterior, de forma a subsidiar o planejamento operacional.

2.2.2. AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTOS TÁTICO E OPERACIONAL NA DISAT E CGTER, RESPECTIVAMENTE, E, POR CONSEGUINTE, DE DESDOBRAMENTO FORMAL DE DIRETRIZES, OBJETIVOS E METAS EM TAIS PLANEJAMENTOS

O desdobramento formal de diretrizes, objetivos e metas nos planejamentos tático e operacional, da DISAT e CGTER, respectivamente, foi avaliado por meio de entrevistas com servidores da CGTER, COREG, COREL e DCOL e por meio de análise documental da Portaria ICMBio n° 61, de 20/02/2017, e do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019.

Tal desdobramento se faz importante para que os planejamentos tático e operacional – esse último em consonância ao primeiro – estejam formalmente instituídos na Diretoria e Coordenação e alinhados às diretrizes estratégicas institucionais e governamentais, previstas no PPA.

Critérios

- As boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014:

> (*i) Definição de objetivos precisos o suficiente para permitir uma delimitação nítida do campo de atuação da política, traduzindo-os, por sua vez, em metas precisas e objetivamente caracterizadas, que concorram para a consecução dos propósitos mais gerais da intervenção pública, de modo a orientar as ações governamentais e assegurar a transparência sobre metas e resultados (PETERS, 2012); e*
>
> *(ii) Elaboração de planejamento flexível e contínuo, considerando que mudanças são inevitáveis durante a implantação para se ajustar a diferentes circunstâncias, novas informações, ou achados dos processos de avaliação e monitoramento (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2013; NAO, 2006).*

- Portaria ICMBio n° 61, de 20/02/2017, que disciplina a elaboração, implantação, monitoramento e gestão do Planejamento Estratégico, no âmbito do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Processo nº 02070.000606/2015-31);

Condição

Ainda que a Portaria ICMBio n° 61/2017 estabeleça, em seu art. 10, que as unidades organizacionais do ICMBio deverão observar, na sua gestão institucional, o alinhamento, as diretrizes e objetivos estratégicos expressos no Planejamento Estratégico institucional e que deverão disseminá-lo no âmbito de suas unidades, não foram identificados documentos formais que, em alinhamento a esse Planejamento, consolidassem o planejamento tático da DISAT e, em consonância a esse, o operacional da CGTER.

As dimensões operacional e tática são previstas no art. 4 da Portaria ICMBio n° 61/2017, o qual estabelece que o alinhamento estratégico do ICMBio se dará em 3 delas, dentre as quais: (i) a tática - que constitui "caminhos exequíveis para o alcance dos objetivos e das transformações definidas na dimensão estratégica, considerando as variáveis inerentes à política pública tratada, os macroprocessos estabelecidos e em consonância com o Plano Plurianual - PPA da União"; e (ii) a operacional - na qual estão as "ações institucionais, consideradas no orçamento anual, à luz das dimensões estratégica e tática".

Assim, mesmo que existam tais previsões em normativo interno e, ainda, que exista meta definida, no PPA 2016-2019, relacionada à regularização fundiária (04GR - Ampliar a regularização fundiária de 12,9 milhões de hectares para 17,9 milhões de hectares nas Unidades de Conservação Federais), não se identificou o desdobramento formal de diretrizes, objetivos e metas em planejamentos tático e operacional, na DISAT e CGTER, respectivamente, apesar de algumas diretrizes prioritárias terem sido repassadas informalmente àquela Coordenação.

Causas

Uma das causas para este achado é a ausência de elaboração e institucionalização do planejamento tático da DISAT e, em consonância a ele, do planejamento operacional, na CGTER, devendo ambos serem formais, periódicos e alinhados ao planejamento estratégico institucional e governamental (PPA).

Conclusão

Não foi identificado o desdobramento formal de diretrizes, objetivos e metas em planejamentos tático e operacional da DISAT e CGTER, respectivamente, visto ambos planejamentos não terem sido localizados por meio de documentos que os instituam. Dessa forma, o que se verificou foi que as diretrizes prioritárias de regularização fundiária são repassadas informalmente à CGTER e suas Coordenações.

Recomendação

Instituir formalmente planejamento tático (DISAT) e operacional (CGTER) para orientar a execução das atividades anuais de consolidação territorial.

2.2.3. MULTIPLICIDADE DE CRITÉRIOS DE PRIORIZAÇÃO PARA SELEÇÃO DAS PROPRIEDADES A SEREM REGULARIZADAS, INFLUENCIANDO NEGATIVAMENTE NO ATINGIMENTO DOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

A escolha das prioridades para tratamento de processos de regularização fundiária na CGTER foi avaliada por meio de entrevistas com servidores da CGTER, COREG, COREL e DCOL e por meio do acesso à IN n° 02/2009 e à IN n° 5/ 2016.

A definição formal de critérios de priorização é importante para que a CGTER possa, em alinhamento ao planejamento estratégico institucional e atendendo às exigências normativas, estabelecer e comunicar à equipe as prioridades para tratamento dos processos de regularização fundiária, orientando os trabalhos a serem realizados e contribuindo para o atingimento dos objetivos estratégicos do ICMBio.

Critérios

- As boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014:

  > *(i) Definição de objetivos precisos o suficiente para permitir uma delimitação nítida do campo de atuação da política, traduzindo-os, por sua vez, em metas precisas e objetivamente caracterizadas, que concorram para a consecução dos propósitos mais gerais da intervenção pública, de modo a orientar as ações governamentais e assegurar a transparência sobre metas e resultados (PETERS, 2012); e*
  >
  > *(ii) Elaboração de planejamento flexível e contínuo, considerando que mudanças são inevitáveis durante a implantação para se ajustar a diferentes circunstâncias, novas informações, ou achados dos processos de avaliação e monitoramento (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2013; NAO, 2006).*

- Instrução Normativa n° 02, de 3 de setembro de 2009, que regula os procedimentos técnicos e administrativos para a indenização de benfeitorias e desapropriação de imóveis rurais localizados em unidades de conservação federais de domínio público

- Instrução Normativa n° 5, de 19 de maio de 2016, que estabelece os procedimentos para a Compensação de Reserva Legal, em imóveis localizados no interior de

Unidades de Conservação Federais de domínio público, visando à regularização da sua situação fundiária, conforme Processo Administrativo nº 02070.000195/2014-01**.**

Condição

Em alinhamento à inexistência de um planejamento operacional na CGTER, as prioridades para tratamento dos processos de regularização fundiária, nessa Coordenação, são estabelecidas de maneira informal, identificando-se uma multiplicidade de critérios, presentes em normativos ou não.

Assim, por vezes as prioridades seguidas se baseiam em normativos, como o Estatuto do Idoso ou populações tradicionais, conforme art. 30 da IN n.º 02/2009, ou na falta de explicitação de prioridades, como citado no art. 29, da IN n.º 5/2016, que resguarda ao ICMBio o direito de definir áreas prioritárias para iniciar esse tipo de processo. Por outro lado, outras prioridades foram sinalizadas nas entrevistas, como, por exemplo, áreas com conflito, UCs que possuem recursos de compensação ambiental, demandas judiciais, do Ministério Público e da Ouvidoria, ou, ainda, processos daqueles proprietários de terra que têm uma postura amigável.

Dessa forma, o que se identifica é que a CGTER, ao seguir uma multiplicidade de critérios de priorização, os quais não estão formalmente estabelecidas, permite a discricionariedade do servidor ao selecionar os processos para análise, impactando no atingimento dos objetivos estratégicos.

Causa

A ausência de categorização de prioridades permite que a equipe trabalhe de forma discricionária, por vezes desalinhada com o planejamento institucional.

Conclusão

Múltiplos critérios de priorização são utilizados pela equipe, que utiliza critérios legais ou subjetivos para selecionar quais processos deverão ser analisados, possibilitando desalinhados com a estratégia institucional.

Recomendação

Elaborar normativo com critérios de prioridade, considerando a necessidade de revisão dos normativos internos vigentes cujas diretrizes divergem dessa definição.

2.2.4. FALTA DE PRIORIZAÇÃO DE PÚBLICO-ALVO, COM BASE EM CRITÉRIOS DEFINIDOS PREVIAMENTE E AUSÊNCIA DE PRODUTOS E RESULTADOS A ELE RELACIONADOS

A definição do público-alvo prioritário para as ações da política de regularização fundiária, bem como a identificação dos produtos e resultados a eles relacionados, foram avaliados por meio de entrevistas com servidores da CGTER, COREG, COREL e DCOL e por meio do acesso à IN n° 02/2009.

A definição desse público alvo prioritário e de quais são os produtos e resultados esperados, e a eles relacionados, são importantes para que a construção do planejamento operacional da unidade esteja alinhada ao planejamento tático e estratégico.

Critérios

- Instrução Normativa n° 02, de 3 de setembro de 2009, que regula os procedimentos técnicos e administrativos para a indenização de benfeitorias e desapropriação de imóveis rurais localizados em unidades de conservação federais de domínio público.

- As boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014:

  (i) Consistência na lógica de intervenção da política, alinhando insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos em função dos problemas a serem atacados e das correspondentes causas identificadas na formulação da política pública (ALBERNAZ, 2013).

Condição

Ainda que o público-alvo da política de regularização fundiária seja compreendido, na IN n° 02/2009, como aqueles proprietários ou ocupantes de imóveis rurais localizados em UCs federais de domínio público, não se verificou a previsão de produtos esperados, resultantes das ações de regularização fundiária, relacionados a esse público-alvo.

Dessa forma, o que se identifica é que, mesmo que haja a definição de tais proprietários de terra como público-alvo da política, não se tem definido, na gestão, quais são aqueles considerados como prioritários no processo de regularização fundiária, com base em critérios previamente definidos.

A adoção de determinado critério para priorização, como, por exemplo, a escolha de propriedades inseridas em unidades de conservação a serem concessionadas, orientaria a

elaboração de planejamento operacional, que contemplasse propriedades inseridas nessas unidades de conservação, bem como a explicitação de produtos e resultados esperados.

Causa

Uma das causas para este achado é a ausência de planejamentos operacional, na CGTER, no qual sejam definidos produtos e ações e ordens de precedência que traduzam o delineamento estratégico.

Conclusão

Ainda que o público-alvo da política de regularização seja definido em normativos, não foi identificada priorização formal inserida em planejamento operacional que identifique, também, quais são os produtos/resultados esperados e associados a esses proprietários.

Recomendação

Contemplar, no planejamento operacional da CGTER, produtos e ações vinculadas ao público-alvo priorizado, com base em critérios preestabelecidos.

2.3. AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

2.3.1. AUSÊNCIA DE COMUNICAÇÃO CIDADÃ EM DOCUMENTOS PÚBLICOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E INSUFICIÊNCIA NA DIFUSÃO DE ORIENTAÇÃO ÀS PARTES INTERESSADAS NO PROCESSO

A participação das partes interessadas no processo de regularização fundiária foi avaliada por meio de entrevistas com os Coordenadores da CGTER, COREG, COREL e DCOL, por meio de análises documentais e verificações no Sistema SEI. A verificação sobre se essa participação ocorre e, se sim, como, se faz importante para que se avalie a transparência e a participação dos interessados no processo de regularização fundiária.

Critérios

- As boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014:

> i*) Existência de espaço para facilitar a interlocução entre as diversas partes interessadas (CALMON, 2013); e*

> *ii) Preparação e apresentação tempestiva pelos atores responsáveis de informações técnicas e bases abertas de dados que permitam trabalhar operacionalmente a construção de fundamentos analíticos para criação de condições para a participação informada e efetiva das diversas partes interessadas (WANG, 2009; TURGEON; RENNÓ, 2010; EVANGELISTA, 2010).*

- A Portaria ICMBio nº 304, de 30/05/2016, que estabelece os procedimentos de gestão de documentos, processos e arquivos pelo Sistema Eletrônico de Informações – SEI, no âmbito do ICMBio.

Condição

A participação das partes interessadas no processo de regularização fundiária ocorre principalmente por meio da apresentação documentos ao ICMBio e do acompanhamento de processo(s), via SEI. Além disso, participam de reuniões, junto aos servidores, na sede do Instituto e nas unidades descentralizadas.

O encaminhamento de documentos ao Instituto via SEI pelas partes interessadas foi comprovado pela auditoria, onde se acessaram os processos em que constam tais documentos e os que constam Ofícios da COREG, por exemplo, solicitando aos interessados que apresentem a documentação elencada na IN ICMBio n° 02/2009. Além disso, como também verificado no SEI, as partes interessadas ou seu procurador podem acessar aos processos de regularização fundiária como usuários externos no Sistema, sendo, no entanto, necessário solicitar tal acesso. Essa solicitação pode ocorrer por meio de canais de comunicação com o cidadão, como o e-Sic e o e-Ouv, entre outras formas.

Sobre esse acesso, não foram identificados procedimentos institucionais estabelecidos para que o servidor, quando da abertura do processo, oriente o interessado sobre a possibilidade de acessá-lo para seu acompanhamento via SEI. Além disso, não foram identificadas, em local de fácil acesso na Internet (incluindo o site institucional do ICMBio), as orientações de como o interessado pode ter acesso ao processo fundiário por meio do SEI. O único documento online em que consta orientações para o acompanhamento de processo nesses moldes é a Carta de Serviços do ICMBio, disponibilizada em uma *subsite* de Serviços, no site do Instituto.

Importante mencionar que na Cartilha de Regularização Fundiária, documento criado para demonstrar, na prática, todos os passos da aplicação da IN ICMBio n° 02/2009, não há orientação nesse sentido. Um dos motivos pode ser atribuído ao fato de que essa Cartilha é anterior ao surgimento do SEI no ICMBio, em 2016, e, portanto, não houve como orientar o cidadão interessado sobre o acompanhamento virtual de processos. No ensejo, a referida Cartilha, ainda que informativa e que contemple conteúdo sobre as etapas do processo, não apresenta um formato simplificado ao cidadão, nem uma comunicação a ele direcionada, podendo prejudicar aspectos sobre a sua participação e sobre a transparência do processo.

Ademais, não está divulgada em local de fácil acesso, estando em um *subsite* do site Institucional "O que fazemos – Consolidação Territorial".

Nessa linha, não houve a identificação de um documento informativo, com comunicação voltada ao cidadão, que o oriente sobre aspectos relevantes dos processos fundiários e sobre como a sua participação deve ocorrer. Essa espécie de documento se faz importante porque, ao se apontar, por exemplo, os documentos necessários para instaurar o processo fundiário, e quais são seus erros comuns, evita-se o início de processos com vícios documentais e, portanto, suas possíveis idas e vindas até que a documentação esteja adequada.

Outro aspecto da participação do interessado no processo de regularização fundiária refere-se ao período de concessão para acesso externo por meio do SEI. Tal acesso se dá de modo temporário, conforme prevê o art. 30, da Portaria ICMBio nº 304, de 30/05/2016, que aponta ser vedado conceder acesso externo, para fins de vista, pelo prazo superior a dez dias. Em que pese esse acesso externo ser, de fato, temporário, em verificação no SEI, identificou-se que o período disponibilizado varia entre 10 dias a 10 meses de acesso, não estando, portanto, padronizado. Ademais, o período de concessão extrapola aquele previsto na referida Portaria.

Desse modo, diante da ausência de uniformidade desse período e do descumprimento da Portaria em comento, percebe-se a necessidade de uma padronização do tempo de concessão externa para vistas ao processo, de modo que tal período seja coerente com o contexto em que correm os processos fundiários. Ora, se os acessos, por meio do SEI, vêm ocorrendo por mais de dez dias, podendo durar meses, há um sinalizador de que a Portaria ICMBio nº 304/2016 não é compatível com esse contexto. Essa incompatibilidade enseja a necessidade de uma discussão para reavaliar esse período, de modo que se proceda a uma formalização de um novo período que atenda ao cenário real.

Por fim, no que se refere à participação dos cidadãos no processo de regularização fundiária, por meio de reuniões na sede do Instituto, verificou-se, em documentos apresentados pela CGTER, que essas são agendadas via e-mail - a pedido do proprietário ou representante legal - e que as informações registradas sobre tais reuniões são normalmente nome, e-mail, assunto (tópico) da reunião, data e local. O que se nota, portanto, é a ausência de registros detalhados relacionados ao teor desses encontros e às decisões neles tomadas, incluindo necessidades de encaminhamentos. Esses registros são importantes para aumentar a transparência da participação dos interessados e para o resguardo das partes quanto ao que foi estabelecido nas reuniões.

Causas

Ainda que se tenha verificado que o cidadão tem a possibilidade de acompanhar, no SEI, o processo em que é interessado, foi verificado que as orientações iniciais para esse acesso

não estão amplamente disponibilizadas. Uma das razões para essa situação pode ser devido à carência de uma ampla divulgação, pelo Instituto, sobre tais orientações.

Ademais, a ausência de um documento orientativo sobre regularização fundiária, o qual tenha uma comunicação direcionada ao cidadão e de fácil acesso a ele, também pode ser uma causa para essa questão. Cabe também mencionar que o fato de não haver um procedimento institucionalizado no ICMBio, que seja adotado pelos servidores para orientar o cidadão logo quando iniciam processo nessa temática, pode ser outra razão para a questão em comento.

No que se refere à ausência de padronização de período de concessão de acesso externo no SEI, assim como a não observação daquele estabelecido na Portaria ICMBio n° 304/2016, uma das razões que pode justificar essa condição é a não adequabilidade do período estabelecido em normativo interno com o contexto real em que os processos fundiários correm. Aliada a essa razão, está a ausência de iniciativas da CGTER e suas Coordenações (ou até mesmo da Diretoria e outras áreas do Instituto impactadas por esse período normativo) para propor uma flexibilização do tempo de concessão de acesso externo e, como consequência, uma alteração do Normativo em vigor.

Conclusão

Apesar de se haver constatado a formal participação dos interessados nos processos de regularização fundiária, notou-se que, para melhorá-la e para prover maior transparência a esses processos, aspectos específicos necessitam de formalização e/ou aprimoramento. Tais aspectos envolvem a divulgação online de orientações iniciais para acompanhamento de processo no SEI, a comunicação com o cidadão interessado na temática fundiária e o período de concessão para acesso externo de usuário por meio do SEI, para fins de vistas a processo.

Recomendações

Elaborar e divulgar, em locais de fácil acesso ao cidadão, uma espécie de Cartilha Simplificada ao Cidadão, na qual seja informada, de forma didática e direta, e em uma linguagem a ele direcionada, quais são os documentos necessários para o processo fundiário ser iniciado, as etapas desse processo e as suas formas de acompanhamento, em especial a via SEI. Importante mencionar que tal Cartilha pode conter quais os erros mais comuns nos documentos apresentados pelos interessados, de modo que se evite a instauração de processos com documentos já invalidados.

Elaborar procedimento padrão a ser disponibilizado às UCs, o qual disponha das orientações aos cidadãos, quando iniciam um processo de regularização fundiária, sobre como podem acompanhá-lo, em especial via SEI.

Elaborar procedimento padrão de orientação às unidades envolvidas com regularização fundiária para que realizem essas reuniões preferencialmente com mais de um servidor, registrando, sob a forma de ata, as reuniões presenciais com os proprietários de terras e/ou seus procuradores legais, identificando os participantes, seus contatos, os assuntos discutidos, as eventuais decisões tomadas e os encaminhamentos.

Provocar o Gabinete do Presidente para que reveja a possibilidade de readequar os prazos de acesso externo por meio do SEI para um período superior a 10 dias, em alteração ao que prevê a Portaria ICMBio n° 304/2016.

2.4. AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE ORGANIZACIONAL E RECURSOS

A suficiência quantitativa e qualitativa da estrutura de pessoal da CGTER, para que o processo de regularização fundiária possa ser adequadamente desenvolvido, foi avaliada por meio de entrevistas com os Coordenadores da CGTER, COREG, COREL e DCOL, por meio de análises documentais e de respostas da DISAT e DIPLAN às SA, acesso ao Painel da Força de Trabalho (Intranet ICMBio) e ao Relatório de Mapeamento de Competências, de março de 2019, e verificações no Sistema SEI.

2.4.1. INEXISTÊNCIA DE FLUXOS DE ATIVIDADES, PROCEDIMENTOS ORIENTATIVOS FORMALIZADOS E DIRETRIZES ESTRATÉGICAS QUE SUBSIDIARIAM A DEFINIÇÃO DA ESTRUTURA DE PESSOAL ADEQUADA PARA AS ATIVIDADES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A avaliação da suficiência quantitativa da estrutura de pessoal da CGTER, considerando aspectos como cargos, atribuições, lotações e composição numérica dessa estrutura, é importante para que se tente identificar se o quantitativo existente é suficiente para atender as demandas e o volume de processos de regularização fundiária priorizados pelo ICMBio.

<u>Critérios</u>

- As boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014:

  i) Disponibilidade de estrutura de pessoal qualificado e em quantidade suficiente para que todas as etapas da política pública possam ser adequadamente desenvolvidas (BRASIL, 2012; ALBERNAZ, 2013); e

ii) Identificação e provisão de recursos humanos, físicos, financeiros e de tecnologia da informação necessários *para o início e o desenvolvimento da política pública (BRASIL, 2012; ALBERNAZ, 2013; GAO, 2005).*

Condição

Para avaliar a suficiência quantitativa da estrutura de pessoal da CGTER, iniciou-se identificando, com base na tabela abaixo, a composição dessa estrutura, no que se refere à quantidade de cargos efetivos e de coordenação ocupados e disponíveis, assim como a de ocupados por terceirizados:

Coordenação	Qtde. servidores lotados (a)	Cargo dos servidores	Qtde cargos vagos	Qtde. terceirizados lotados (b)	Cargo dos terceirizados	Total da força de trabalho (a) + (b)
CGTER	13	Analista Ambiental	-	2	Suporte Administrativo	
	1	Coordenador Geral (nomeado com cargo em comissão)	-			
Total CGTER	**14**	**-**	**-**	**2**		**16**
COREG	3	Analista Ambiental	-	3[1]	Suporte Administrativo	
	1	Coordenador (Analista Ambiental)	-			
Total COREG	**4**	**-**	**-**	**3**		**6**
COREL	4	Analista Ambiental	-	1	Suporte Administrativo	
	0	Coordenador	1			
Total COREL	**4**	**-**	**1**	**1**		**5**
DCOL	1	Analista Ambiental	-	1	Geógrafo	
	3	Técnico Administrativo	-			
	0	Chefe de Divisão	1			
Total DCOL	**4**	**-**	**1**	**1**	**-**	**5**
Total Geral	**26**	**-**	**2**	**7**	**-**	**33**

Fonte: Painel da Força de Trabalho (Intranet ICMBio). Dados coletados em 17/01/2020.

Da tabela acima, identificou-se que 13 servidores que atuam na CGTER, executando ações relacionadas a regularização fundiária, trabalham em unidades descentralizadas do ICMBio e, até outubro de 2019, exerciam suas atividades em regime de teletrabalho. Ademais, somando-se ao quantitativo total do quadro de pessoal da CGTER (33 pessoas), essa

[1] Em respostas às SAs, a quantidade de terceirizados na CGTER, informada pela DISAT e pela DIPLAN, foi diferente. A primeira Diretoria informou ter três terceirizados e a segunda Diretoria, dois terceirizados.

Coordenação conta ainda com o apoio de 24 (vinte e quatro) servidores lotados em unidades descentralizadas. O total dessa somatória resulta em um quadro de pessoal, dedicado a atividades relacionadas à regularização fundiária, de 57 (cinquenta e sete) pessoas.

No que se refere aos cargos de coordenação e chefia, a tabela acima aponta que dois deles estavam vagos no momento da elaboração desse achado – o de Coordenador da COREL e o de Chefe de Divisão da DCOL –, o que pode impactar negativamente na distribuição e coordenação das atividades dessas unidades, no direcionamento da equipe, na definição de prioridades e nos critérios de distribuição de processos, entre outros aspectos da gestão.

As principais atividades realizadas em cada Coordenação e nas unidades descentralizadas estão sumarizadas na tabela abaixo:

Área	Principais atividades
COREL	Instrução processual com apoio de geoprocessamento para transferência de terras públicas; Gestão do teletrabalho.
COREG	Instrução de processos judiciais; Instrução processual com apoio em avaliações de imóveis e gestão do teletrabalho.
DCOL	Geoprocessamento geral.
Servidores em unidades descentralizadas que atuam na CGTER	Instrução de processos; Avaliação de imóveis; Perícia judicial; e Geoprocessamento.
Servidores em unidades descentralizadas que atuam como apoio à CGTER	Instrução de processos

Apesar de se ter quais são as atividades relacionadas à regularização fundiária e a quantidade de pessoas que as realizam, não há um mapeamento de fluxos das atividades e seus respectivos tempos de execução, o qual permitiria avaliar a quantidade necessária de servidores para se atingir os objetivos prioritários de regularização fundiária.

A ausência de procedimentos escritos, formalmente estabelecidos, que orientem a execução das atividades de regularização fundiária, também dificultam essa avaliação. Em que pese ter sido informado que existem modelos que orientam a elaboração de documentos, ao se verificar os apresentados, foi identificado que esses, apesar de servirem como exemplo para casos similares, não orientavam e instruíam o servidor sobre aspectos como: qual o objetivo dos documentos, onde as informações para elaborá-los poderiam ser buscadas, em que etapa do

processo são necessários, entre outros que instruiriam um servidor leigo na temática. O mesmo ocorre com a IN ICMBio n° 02/2009 que, apesar de estabelecer as etapas dos processos de regularização fundiária e os documentos para a sua instrução, não apresenta um cunho instrutivo para a execução das atividades e elaboração de documentos dentro desses processos.

Tais procedimentos poderiam contribuir para a estimativa do tempo de execução das atividades, além de possibilitarem que essas sejam executadas sob orientações estabelecidas, prevenindo que esforços desnecessários sejam empreendidos por servidores.

Causa

Uma das causas para não se conseguir mensurar a quantidade suficiente de servidores para executar as ações prioritárias de regularização fundiária deve-se à ausência de um fluxo detalhado das etapas dos processos nessa temática, e das atividades dentro delas, de modo que informe, ao nível de divisão, os responsáveis por cada etapa/atividade do processo. Além disso, não se ter rastreado, nesse fluxo, o tempo médio que cada etapa do processo demanda, nem uma métrica para avaliar qual seria o tempo necessário (já considerando a complexidade do processo), também dificultam o cálculo do quantitativo necessário de servidores.

Outra causa é a ausência de procedimentos escritos, formalmente estabelecidos, que orientem as atividades de regularização fundiária. A sua ausência dificulta na estimativa do tempo médio demandado pelas atividades e pode ensejar que esforços desnecessários sejam empreendidos por servidores.

Por fim, soma-se a essas causas a ausência de definição de diretrizes estratégicas formalizadas, que sejam desdobradas em metas operacionais nas unidades. Essas metas, caso existentes, poderiam orientar as avaliações sobre o quantitativo de pessoas necessário para atingi-las.

Conclusão

Ainda que se tenha identificados o quantitativo de pessoas envolvido nos processos de regularização fundiária e as atividades desses processos, não foi possível apontar se tal quantitativo é suficiente para atender as demandas prioritárias de regularização fundiária. Isso porque identificou-se a inexistência de algumas informações que subsidiariam esse cálculo, como: o mapeamento do fluxo de atividades de regularização fundiária, o qual considere o tempo médio que cada etapa demanda; procedimentos formais que orientem os servidores na execução de suas atividades; e um direcionamento estratégico formal para as áreas e, por consequência, o estabelecimento de metas.

Recomendações

Realizar mapeamento do processo, identificando fases, unidades responsáveis por cada fase (ao nível de divisão) e produtos que refletem a conclusão de cada uma das fases, bem como tempo médio para realização de cada uma das fases, considerando níveis de complexidade distintos de processos.

Estabelecer formalmente procedimentos escritos que orientem servidores a executarem as atividades para cada fase da regularização fundiária, assim como a elaborarem os documentos que integram o processo dessa temática.

2.4.2. COMPETÊNCIAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA MAPEADAS DE FORMA GENÉRICA, DESVINCULADAS DOS OBJETIVOS E METAS NA TEMÁTICA E DAS COMPETÊNCIAS NECESSÁRIAS NA EQUIPE

A avaliação sobre a qualificação dos servidores é importante para que se verifique se eles vêm sendo preparados e capacitados para executar as atividades de regularização fundiária. Ainda, é importante para que se verifique se as capacitações oferecidas a eles, e por eles realizadas, estão alinhadas ao planejamento estratégico da área, assim como se consideram as necessidades individuais de cada um deles, considerando as tarefas pelas quais são responsáveis.

Critérios

- As boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014:

> *i) Disponibilidade de estrutura de pessoal qualificado e em quantidade suficiente para que todas as etapas da política pública possam ser adequadamente desenvolvidas (BRASIL, 2012; ALBERNAZ, 2013; e*
>
> *ii) Garantia da adequada capacitação dos membros da alta administração e da gestão operacional, de modo que as competências necessárias à execução de suas atividades sejam desenvolvidas. O processo de capacitação deve ser realizado quando esses forem nomeados para novas funções ou quando se fizer necessário (BRASIL, 2013).*

Condição

Por meio do Relatório de Mapeamento de Competências do ICMBio, identificou-se que, mesmo mapeadas as competências desejáveis para as Coordenações do ICMBio que trabalham

com regularização fundiária, esse mapeamento ocorreu apartado de possíveis diretrizes, objetivos e metas estratégicas, definidas pela gestão, sobre a temática. Essa desvinculação entre o mapeamento e as diretrizes estratégicas sobre regularização fundiária dificulta que competências importantes e necessárias ao alcance de objetivos e metas sejam desenvolvidas pelos servidores e que ações específicas de capacitação, para desenvolver tais competências, sejam desenhadas.

Ademais, a definição dessas competências não foi vinculada àquelas necessárias na equipe, atendo-se, por sua vez, às desejáveis para a área, as quais foram consideradas a partir das principais atividades realizadas nas Coordenações, informadas no processo de mapeamento. Essa forma de definição de competências, sem considerar aquelas que, de fato, são requeridas por cada um dos 54 servidores do Instituto envolvidos em atividades de regularização fundiária e sem considerar as atividades individualmente desempenhadas, dificulta que se avalie as reais necessidades individuais de qualificação da equipe.

O que se verificou também foi que, ainda que os cursos informados pela CGTER, ocorridos em 2018, tivessem o seu assunto alinhado às competências sinalizadas no Relatório de Mapeamento de Competências do ICMBio, não foi possível identificar quais servidores realizaram tais cursos e se trabalham em atividades relacionadas à regularização fundiária, visto esta Auditoria ter questionado sem ter obtido resposta da área.

Portanto, ações para qualificação dos servidores podem ser inócuas se não alinhadas aos objetivos e metas estratégicas de regularização fundiária e se não realizadas considerando as competências individuais necessárias de serem desenvolvidas pelos servidores que, de fato, trabalham na temática.

Causas

Uma das causas para que a qualificação dos servidores e, por conseguinte, o mapeamento de suas competências, sejam desalinhados aos objetivos e metas estratégicas pode ser exatamente a ausência de direcionamento estratégico, estabelecido pela gestão, para as atividades de regularização fundiária. Sem esse direcionamento, ações de capacitação sobre regularização fundiária podem ser realizadas de forma isolada, não sendo seus resultados passíveis de mensuração estratégica ao Instituto.

Ainda, uma das causas para o mapeamento de competências não considerar as competências necessárias de serem desenvolvidas pelos servidores que trabalham com regularização fundiária é que esse foi baseado nas competências desejáveis pela área, com base nas atividades que executam. Não se mapeou individualmente as competências dos servidores envolvidos nas atividades de regularização fundiária, considerando-se as tarefas que desempenham, para que, assim, fosse possível identificar quais competências necessitam ser desenvolvidas para realizar tais tarefas.

Conclusão

Ao não se mapear as competências dos servidores de forma individualizada e considerando as diretrizes estratégicas estabelecidas, não é possível avaliar se cada um deles detém as competências necessárias para executar as tarefas pelas quais são responsáveis e que podem ser importantes para o atingimento dos objetivos e metas. Como resultado, não se consegue definir quais dessas competências necessitam ser desenvolvidas pelos servidores e, então, ações para qualificação deles podem ser realizadas de forma isolada das reais necessidades individuais.

Recomendação

Verificar, a partir da elaboração de diretrizes e metas, bem como do mapeamento do processo, suas fases e responsáveis, as competências atuais da equipe, identificando lacunas, para proposição de capacitações que supram essas lacunas.

2.5. AVALIAÇÃO DA COORDENAÇÃO E COERÊNCIA

2.5.1. FRAGILIDADES NO EXERCÍCIO DE "AUTORIDADE" PELA CGTER PARA COORDENAÇÃO E MONITORAMENTO DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A coordenação e coerência do processo de regularização fundiária foram avaliadas por meio de entrevistas com os Coordenadores da CGTER, COREG, COREL e DCOL, verificações no SEI, respostas às Solicitações de Auditoria e consultas ao Regimento Interno do ICMBio, à IN n° 02/2009 e à Cartilha de Regularização Fundiária.

Essa avaliação teve o objetivo de verificar se há instância formalmente responsável por coordenar os processos nessa temática e se ela vem executando esse papel, em articulação e comunicação com as demais áreas envolvidas. A efetiva existência dessa instância é importante para que o andamento do processo esteja alinhado e consonante com o direcionamento estratégico estabelecido pela gestão.

Critérios

- As boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014:

> *i) Adoção de estratégia de comunicação coordenada e abrangente para que todas as partes possam colaborar umas com as outras efetivamente, e na*

qual preveja-se o estabelecimento e divulgação de canais efetivos de comunicação e consulta com as diferentes partes interessadas, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo (ANAO, 2006, BRASIL, 2013); e

ii) Publicação, para conhecimento de todas as partes interessadas, da estrutura de governança vigente na política pública, assim como dos papéis e das responsabilidades definidos, incluindo-se como o esforço cooperativo será liderado (BRASIL, 2013; GAO, 2005 e GAO, 2013).

Condição

A partir de consultas realizadas à IN n° 02/2009 e à Cartilha de Regularização Fundiária, verificou-se que estão previstas algumas atribuições de chefes de Unidade de Conservação, Coordenações Regionais, Diretor e Presidente do ICMBio referentes ao processo de regularização fundiária, não sendo possível, no entanto, identificar as atribuições das Coordenações e das unidades descentralizadas envolvidas nas atividades pertinentes ao processo.

As atribuições das Coordenações vinculadas à DISAT, no entanto, foram identificadas no Regimento Interno do ICMBio, nos artigos n° 80 a 83. No que concerne àquelas atribuições da CGTER, apesar de essa Coordenação Geral ter sido instituída como instância responsável por coordenar e monitorar a execução das ações de regularização fundiária, a consolidação de limites, a demarcação e a sinalização de UCs, não foi identificado fluxo ou documento formal que estabeleça como essa instância deve coordenar e acompanhar os processos (principalmente aqueles prioritários), em articulação com as demais áreas, de forma a estabelecer as responsabilidades e autoridade dos envolvidos.

Nesse sentido, os fluxogramas aos quais tivemos acesso preveem as etapas do processo de regularização fundiária, que são de responsabilidade da CGTER e de suas Coordenações, dentro da responsabilidade daquela Coordenação Geral, de modo que não se consegue identificar o seu papel de coordenar e monitorar o processo. Tampouco se identificam as atribuições específicas de cada uma das Coordenações envolvidas no processo. Além disso, nesse fluxograma não é possível identificar as responsabilidades das unidades descentralizadas no fluxo de regularização fundiária.

A ausência dessa clara identificação, em fluxos e procedimentos, dos papeis de coordenação e monitoramento da CGTER, e de como ela deve exercê-los, pode impactar também no monitoramento de processos do SEI, principalmente daqueles considerados prioritários pela gestão. Isso porque verificou-se que esses processos tramitam livremente, no sistema, entre UCs e Coordenações, ou entre Coordenações, sem que necessariamente passe pela CGTER. Tal dinâmica, quando sem a existência de uma instância com autoridade e

responsabilidade definidas para coordenação e monitoramento dos processos, pode resultar que processos importantes para a consecução dos objetivos institucionais não sejam acompanhados e, como consequência, não concluídos no tempo esperado/desejado.

Causa

Uma das causas para a ocorrência de fragilidades no exercício de autoridade, pela CGTER, para coordenar e monitorar os processos de regularização fundiária, é a inexistência da formalização de um fluxo ou procedimento formal que estabeleça como essa Coordenação exercerá tal autoridade, inclusive em articulação com as demais unidades envolvidas nas atividades de regularização fundiária, bem como do fluxo de comunicação que deve ser seguido entre as áreas.

Recomendação

Elaborar normativo interno (portaria), com atribuição de autoridade à CGTER, para que ela possa coordenar e monitorar os processos de regularização fundiária, conforme responsabilidade atribuída no Regimento Interno, o qual deverá considerar de que forma a CGTER deverá operacionalizar o tratamento priorizado dos processos definidos nos planejamentos tático e operacional e qual fluxo de comunicação deverá ser seguido.

2.6. AVALIAÇÃO DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

2.6.1. INEXISTÊNCIA DE INDICADORES-CHAVE EFETIVOS PARA ACOMPANHAR AS ATIVIDADES E AVALIAR AS ENTREGAS DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A existência de indicadores-chave para monitoramento e avaliação do processo de regularização fundiária foi avaliada por meio do Plano Plurianual 2016/2019, das entrevistas com servidores da CGTER, COREG, COREL e DCOL e do exame de planilhas disponibilizadas pelas áreas auditadas.

A existência de indicadores-chave é importante para que seja possível realizar o acompanhamento efetivo das atividades, mensurando as entregas das áreas envolvidas no processo de regularização fundiária, de modo que se possa avaliar os resultados desse processo.

Critérios

- Uma das boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014:

i) Identificação de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política (COMISSÃO EUROPÉIA, 2009).

- O conceito de indicador disposto no inciso VII, do Art. 2º, da Portaria ICMBio nº 61, de 20/02/2017, publicada no Boletim de Serviço nº 11, de 23/02/2017: "expressão numérica que representa uma informação parametrizada e contextualizada, que permite aferir a eficiência, eficácia e efetividade de uma intervenção, e que subsidia a tomada de decisão".

Condição

As verificações identificaram que, no Plano Plurianual 2016/2019, disponível online no Painel Dinâmico do ICMBio, há o indicador estratégico "Percentual de área regularizada das unidades de conservação federais" relacionado à regularização fundiária. Contudo não foi possível identificar, nesse Painel, a evolução anual dos seus resultados. Em contrapartida, a evolução de hectares regularizados em UC foi disponibilizada nos Relatórios de Gestão do ICMBio dos anos de 2016 a 2018.

Além disso, foi identificado que as Coordenações apenas registram, em planilhas, informações quantitativas sobre os trabalhos executados. No caso da CGTER, as informações são relativas aos quantitativos de documentos produzidos; já a COREG faz registros sobre áreas (ha) desapropriadas e valores pagos; enquanto a COREL registra informações relativas a área habilitada (ha) e área doada (ha). Dessa forma, convém ressaltar que o mero registro de informações sobre quantidades de processos, valores pagos e áreas efetivamente regularizadas não é suficiente para se verificar os sucessos e as falhas colocadas em prática no processo de regularização fundiária, visando o seu aperfeiçoamento tempestivo.

Causas

Uma das causas identificadas para este achado é a falta de definição de indicadores que permitam operacionalizar o acompanhamento do processo de regularização fundiária e que proporcionem informações relevantes sobre ele, com vistas ao seu controle, comunicação dos seus resultados e sua melhoria.

Também é uma causa a ausência de definição de estratégia de controle para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das Coordenações envolvidas nas atividades de regularização fundiária.

Conclusão

Não há formalmente estabelecidos indicadores-chave que permitam monitorar e avaliar, adequadamente, o progresso dos principais objetivos do processo de regularização fundiária, de modo a promover seu acompanhamento e aperfeiçoamento.

Recomendações

Estabelecer indicadores intermediários (de produtos intermediários, de processos) que possam subsidiar a correção de rumos, caso necessário, de forma a atingir o desempenho desejado.

2.6.2. FRAGILIDADES NA DISPONIBILIZAÇÃO DE DADOS CONFIÁVEIS E RELEVANTES PARA SUPORTE A RELATÓRIOS SOBRE DESEMPENHO DE PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Para avaliar a disponibilização de dados confiáveis e relevantes para suporte a relatórios sobre desempenho de processos de regularização fundiária, se examinou as respostas às entrevistas realizadas com servidores da CGTER, COREG, COREL e DCOL, as respostas da DISAT às Solicitações de Auditoria, planilhas disponibilizadas pelas áreas auditadas e o Relatório de Gestão do ICMBio 2018.

A disponibilização de dados confiáveis e relevantes para suporte a relatórios sobre desempenho de processos de regularização fundiária é necessária para que esses relatórios forneçam informações consistentes e fidedignas para subsidiar as tomadas de decisão sobre o processo.

Critérios

- As boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014:

  i) Monitoramento e avaliação dos progressos para os principais produtos (deliverables) da implementação (ANAO, 2006; BRASIL, 2013);

  ii) Comunicação regular sobre o progresso da política, mediante relatórios de implementação, às principais partes interessadas (ANAO, 2006); e

  iii) Desenvolvimento de mecanismos para monitorar, avaliar e reportar resultados dos esforços cooperativos (GAO, 2005).

Condição

As fontes de informações utilizadas pela CGTER e suas Coordenações são: o ArcGIS - software de geoprocessamento, planilhas e os processos (eletrônico e físico). Por meio do ArcGIS, é possível extrair planilhas, por UC, contendo os números dos processos de regularização fundiária, mas, nesse sistema, consta apenas processos/propriedades informados à Sede, sendo possível haver processos, nas unidades descentralizadas, que não estão registrados no ArcGIS.

As planilhas são utilizadas pela COREL e COREG para registrar processos, mas apenas os que já se encontram tecnicamente instruídos, não sendo possível identificar a etapa atual de cada um dos processos existentes. Por exemplo, em planilha disponibilizada pela COREL, referente a Compensação de Reserva Legal, essa Coordenação registra, além do número do processo, dados do proprietário e do imóvel, como: área habilitada (ha), situação da autorização, data da certidão de habilitação do imóvel, área doada (ha), data da doação, saldo a doar e decisão do proprietário quanto à divulgação, ou não, de seu imóvel habilitado para compensação de reserva legal. Em outra planilha, a Coordenação registra, em um campo "observação", algumas informações sobre a situação do processo, tais como: vistoria, pendências de análise, entre outras. No entanto, nessa planilha, há processos referentes a apenas 12 UCs, contra 43 UCs listadas na planilha citada anteriormente.

Quanto aos processos de desapropriação e indenização de benfeitorias, alguns, apresentados em planilhas, têm sua situação mapeada, como aqueles dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral, UCs consideradas prioritárias nessa temática em 2019, e aqueles já avaliados e em estágio avançado de instrução. Esses, no entanto, não representam uma parcela significativa da totalidade de processos existentes de regularização fundiária.

Dessa forma, verifica-se que, além de não haver um monitoramento contínuo, em todas as fases/etapas e de todos os processos de regularização fundiária, os registros realizados não permitem levantar dados confiáveis de modo eficiente. Um exemplo disso é o fato de não ser possível identificar, nas planilhas que registram a execução geral, em R$ e em M², os 20 imóveis que, conforme citado em entrevista, foram regularizados em 2018. E, também, ao comparar os dados sobre regularização fundiária informados no Relatório de Gestão 2018, com aqueles das planilhas encaminhadas pela área auditada, não se identificou nenhum dado convergente.

Assim, em que pese haver alguns registros sobre processos de regularização fundiária, tais registros não contemplam a totalidade de processos e de informações a eles referentes, de modo que, por exemplo, há informações disponíveis sobre processos de algumas UCs que não estão disponíveis para outras unidades. Essa situação fragiliza a elaboração de relatórios gerenciais sobre o desempenho de processos de regularização fundiária, uma vez que dados

relevantes, para a construção desses relatórios, podem não estar atualizados e disponíveis ou, se disponíveis, não contemplarem a totalidade de processos existentes na temática.

Causas

Uma causa para este achado é a inexistência de um monitoramento contínuo das atividades relacionadas aos processos de regularização fundiária, a partir do qual seja possível coletar dados confiáveis e relevantes que deem o suporte necessário à emissão de relatórios de desempenho.

Outra causa refere-se à ausência de sistemas ou planilhas de acompanhamento de processos, em que seja considerada a totalidade deles, sendo as informações e etapas desses processos constantemente atualizadas, de forma padronizada.

Conclusão

Ainda que existam planilhas e sistemas que registrem informações sobre regularização fundiária, não há um controle sistemático dos processos de regularização fundiária que permita a disponibilização de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho dos processos de regularização fundiária.

Recomendações

Desenvolver e implementar um monitoramento sistemático a partir do qual seja possível coletar dados confiáveis e relevantes, sobre os processos de regularização fundiária, considerando as prioridades definidas pela gestão, para dar o suporte necessário à emissão de relatórios de desempenho, visando o efetivo acompanhamento das ações, aferição dos resultados e sua utilização para promoção de aperfeiçoamentos no processo de regularização fundiária.

Sistematizar, de preferência por meio de software específico, a relação dos imóveis com processos na CGTER, bem como a situação de georreferenciamento, estágio da análise e outras informações necessárias ao monitoramento eficiente.

2.6.3. FRAGILIDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DO FLUXO DE COMUNICAÇÃO DAS INFORMAÇÕES AVALIATIVAS DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Para a avaliação da implementação do fluxo de comunicação das informações avaliativas do processo de regularização fundiária foram examinadas a Portaria ICMBio nº 61, de 20/02/2017, publicada no Boletim de Serviço de 23/02/2017, a Portaria nº 236, publicada no

Boletim de Serviço de 28/04/2017, as respostas da DISAT às Solicitações de Auditoria e as respostas às entrevistas realizadas com servidores da CGTER, COREG, COREL e DCOL.

A implementação do fluxo de comunicação das informações avaliativas do processo de regularização fundiária é necessária para que as áreas envolvidas no processo de regularização fundiária sejam abastecidas, de forma tempestiva, com informações relevantes e confiáveis para a tomada de decisões.

Critérios

- As boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014:

  i) Definição do escopo, do propósito e dos demandantes do sistema de monitoramento e avaliação desde o momento de formulação da política (NAO, 2001); e

  ii) Identificação dos principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações (COMISSÃO EUROPEIA, 2009).

- Portaria ICMBio nº 61, de 20/02/2017, publicada no Boletim de Serviço de 23/02/2017, que disciplina a elaboração, implantação, monitoramento e gestão do Planejamento estratégico do ICMBio. e

- Portaria nº 236, de 18/04/2017, publicada no Boletim de Serviço de 28/04/2017, que dispõe sobre as atribuições do Comitê Assessor de Apoio ao Planejamento e Gestão estratégica no âmbito do ICMBio.

Condição

Em que pese a Portaria ICMBio nº 61/2017 prever a elaboração de relatórios gerenciais de desempenho das ações voltadas à execução da estratégia, com base no monitoramento de indicadores, cuja origem de dados se daria na unidade operacional e seria reportado às instâncias estratégicas, não foi verificada pela Auditoria implantação de qualquer fluxo de comunicação. Relatórios de resultados são apresentados apenas ao final do exercício, para compor o Relatório de Gestão do Instituto, ou quando demandados.

Causas

Uma das causas deste achado é que, apesar de ter havido uma definição dos demandantes do sistema de monitoramento e avaliação, no âmbito do ICMBio, por meio da

Portaria ICMBio nº 61/2017, não se definiu procedimento formalizado para operacionalizar o o acompanhamento das ações e a aferição dos resultados do processo de regularização fundiária, nem quais atores seriam responsáveis por cada uma das etapas do fluxo avaliativo. Esse acompanhamento subsidiaria o levantamento de informações úteis e tempestivas à promoção de aperfeiçoamentos no processo para alcance de metas e objetivos.

As fragilidades nos fluxos de comunicação repousam também na produção e/ou disponibilização de informações sobre regularização fundiária, que apoiam a tomada de decisão, as quais podem estar incompletas ou desatualizadas.

Conclusão

Não há implantado qualquer fluxo de comunicação das informações avaliativas do processo de regularização fundiária, sendo que relatórios de resultados sobre o processo são apresentados apenas ao final do exercício, quando é exigida a apresentação do Relatório de Gestão do Instituto ao TCU.

Recomendação

Elaborar procedimento formalizado para institucionalização do fluxo de comunicação relativo aos resultados, identificando periodicidade, nível de reporte e formato da comunicação, inclusive sobre quais dados devem ser comunicados e a quais instâncias.

2.7. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE RISCOS

2.7.1. INEXISTÊNCIA DE GESTÃO DE RISCOS FORMALIZADA NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Para a avaliação existência de gestão de riscos sobre o processo de regularização fundiária foram analisadas as respostas às entrevistas realizadas com servidores da CGTER, COREG, COREL e DCOL, bem como a implementação da Política de Gestão de Riscos do Instituto.

A consideração dos principais riscos de implementação é essencial durante o desenvolvimento da política pública, o que inclui identificá-los e tratá-los. A avaliação de riscos permite comunicar sobre qualquer risco significativo para a implementação da política.

Critérios

- As boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014:

i) Identificação e documentação dos riscos durante a formulação da política (NAO, 2001; ANAO, 2006);

ii) Definição e reconhecimento das responsabilidades de mitigação de riscos entre as várias partes responsáveis pela implementação da política (ANAO, 2006); e

iii) Identificação, implantação e monitoramento do controle interno necessário para mitigar os riscos identificados à realização dos objetivos da política e para evitar que conflitos de interesse influenciem na implantação da política (COSO, 2013; BRASIL, 2013).

Condição

Ainda que a Política de Gestão de Riscos do ICMBio tenha sido instituída por meio da Portaria nº 182, de 6 de março de 2018, avaliação realizada pela Auditoria Interna em julho de 2019 identificou que não houve desdobramentos operacionais a partir da sua publicação, que deveriam ter gerado ações como: elaboração de metodologia para avaliar os riscos, identificação de processos para teste da metodologia, implementação da política para os processos de maior risco para o atingimento da estratégia, dentre outros.

Consultados os servidores por meio de entrevista, não foi possível identificar qualquer tipo de avaliação e tratamento de riscos, mesmo que de maneira informal.

Causa

A falta de implementação da Política de Gestão de Riscos, bem como de capacitação dos servidores envolvidos com o processo sobre os riscos e formas adequadas de tratamento é a principal causa de não utilização do gerenciamento de riscos no processo.

Recomendação

Propor à DGEM, unidade responsável pela coordenação das atividades da política, a inserção do processo de regularização fundiária como um dos processos a terem o gerenciamento de riscos implementados de forma prioritária, considerando que a minuta da Política de Gestão de Riscos passa, neste fevereiro de 2020, por processo de consulta pública, e que a metodologia será o próximo passo para a sua implementação efetiva.

2.8. AVALIAÇÃO DA *ACCOUNTABILITY*

2.8.1. EXISTÊNCIA DE PROCESSO SISTEMÁTICO E FORMAL DE PRESTAÇÃO DE CONTAS SOBRE AS AÇÕES, OPERAÇÕES E RESULTADOS ALCANÇADOS NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Para a avaliação da existência de processo sistemático e formal de prestação de contas sobre as ações, operações e resultados alcançados no processo de regularização fundiária examinaram-se: o Relatório de Gestão do ICMBio 2017 e o Relatório de Gestão 2018.

A existência de processo sistemático e formal de prestação de contas sobre as ações, operações e resultados alcançados no processo de regularização fundiária permite que a organização divulgue os resultados desse processo, de maneira formal e periódica, apresentando, inclusive, as justificativas para o alcance ou não dos objetivos pactuados, fortalecendo a *accountability*.

Critério

- Uma das boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014:

> *i) Prestação de contas clara, periódica e formal sobre as operações e resultados alcançados pela política pública (NAO, 2001; DPMP, 2010).*

Condição

No Relatório de Gestão do ICMBio 2017, estipulou-se, como meta para o ano de 2018, 200.000 hectares de áreas regularizadas, mas, conforme o Relatório de 2018, o total atingido foi inferior (145.493ha). Nesse mesmo Relatório de Gestão do ICMBio de 2018, consta que houve cerca de 510.000ha, com processos finalizados administrativamente em 2018, que não foram incorporados devido a fatores externos. Entretanto, não foram especificados, exatamente, quais fatores foram esses, mas citam como empecilho à finalização dos processos de regularização fundiária o fato de o ICMBio não ter controle de todo o processo, visto que dependem da atuação de outros órgãos e proprietários de imóveis dentro de UCs.

No Relatório de Gestão do ICMBio de 2018, foram informados também esforços empreendidos para dar celeridade aos processos, tais como: normatização e padronização de procedimentos, terceirizações de atividades meio e aumento da equipe técnica. Ainda, foram citadas como ações que visam melhorar/apoiar o processo de regularização fundiária: a criação/implantação do Fundo de Compensação Ambiental e o desenvolvimento de um sistema

(SIGTERRA), o qual se encontrava em fase final de ajustes e recebimento, segundo consta no relatório em comento.

Causas

A obrigatoriedade de prestar contas estabelecida pelo parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, materializada por meio de orientações do Tribunal de Contas da União acerca de como deve ser cumprida essa exigência constitucional, possibilita a conformidade com o critério

Conclusão

Identificou-se a existência de processo sistemático e formal de prestação de contas sobre as ações, operações e resultados alcançados no processo de regularização fundiária, ao final de cada exercício, no Relatório de Gestão do ICMBio, apresentado ao TCU. Nele, foram observadas as justificativas e as razões para o alcance, ou não, dos resultados e para a execução, ou não, das ações ou operações.

2.8.2. FRAGILIDADES NA DIVULGAÇÃO DOS CANAIS DE COMUNICAÇÃO PARA ATENDIMENTO AOS INTERESSADOS NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Para a avaliação da divulgação dos canais de comunicação para atendimento aos diferentes interessados no processo de regularização fundiária, examinou-se o site institucional do ICMBio e suas subpáginas.

A divulgação dos canais de comunicação para atendimento aos diferentes interessados no processo de regularização fundiária é importante para que os cidadãos saibam por que canais conseguem se comunicar com o Instituto e realizar suas demandas.

Critério

- Uma das boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014:

> *i) Definição e formalização dos mecanismos e instrumentos para promoção da accountability entre os diversos atores envolvidos, estabelecendo os padrões mínimos aceitáveis para transparência, comunicação e prestação de contas (NAO, 2001; DPMP, 2010; UKDPC, 2012).*

Condição

Os canais de comunicação e consulta, disponibilizados aos interessados no processo de regularização fundiária, são: o e-mail da CGTER, o Serviço de Atendimento ao Cidadão (e-SIC), a Ouvidoria (por meio do e-OUV), e, ainda, atendimento presencial e por telefone.

Esses canais estão divulgados no sítio eletrônico do ICMBio da seguinte forma:

- na página "Consolidação Territorial" - não há divulgação explícita dos canais de atendimento, há uma orientação para que se confira a Cartilha de Regularização Fundiária do ICMBio; nessa cartilha consta, a partir da pág. 121, no cabeçalho de modelos de documentos, números de telefone e e-mail da CGTER, no entanto os números informados estão com o prefixo desatualizado;
- na página "Atendimento ao Cidadão" - constam alguns ícones, dentre eles "Ouvidoria" e "Telefones", clicando sobre o primeiro, o cidadão é direcionado à página que dá acesso ao e-SIC e ao e-Ouv, mas, clicando sobre o segundo, é direcionado à página "quem é quem", na qual não foram identificadas informações sobre contatos da CGTER e suas vinculadas;
- na Carta de Serviços - nas páginas 14 e 15, são fornecidas, entre outras, informações sobre como acessar os serviços referentes à desapropriação e doação de imóveis rurais e aos dados Geoestatísticos e Espaciais, sendo que somente para o último são informados endereço, telefone e e-mail;
- na página "Compensação de reserva legal" - é disponibilizado o e-mail da CGTER, para orientações e esclarecimento de dúvidas.

O que se percebe, portanto, é que existem canais formalizados para atender às necessidades dos interessados no processo de regularização fundiária, como o e-Ouv e o e-SIC. Além disso, a área auditada disponibiliza, no site institucional, o e-mail da CGTER para consulta pelos interessados. Não obstante a existência de tais canais, verificou-se que, à exceção da disponibilização do contato telefônico da DCOL na Carta de Serviços, não há divulgação desse canal no site do ICMBio.

Causa

A falta de uma diretriz de comunicação institucional que promova continuamente a interlocução com o cidadão, por meio da divulgação dos canais de atendimento ao cidadão, é uma das causas para este achado.

Outras possível causa é a falta de rotina estabelecida para atualização de informações institucionais em local de fácil acesso no site, de forma que o cidadão possa identificar com que

unidade falar para receber orientações e esclarecer dúvidas acerca do processo de regularização fundiária.

Conclusão

Em que pese existirem canais de comunicação formalizados (e-Ouv e e-Sic) para atendimento aos interessados no processo de regularização fundiária, não há uma informação explícita, de fácil acesso, acerca dos meios disponíveis ao cidadão para sanar dúvidas ou responder a questionamentos específicos sobre o processo de consolidação territorial.

Recomendações

Estabelecer procedimento de divulgação, em articulação com a área técnica responsável pela comunicação institucional (DCOM), especialmente na aba "Consolidação Territorial", dos canais de comunicação por meio dos quais o cidadão pode esclarecer dúvidas, identificar e-mails e telefones para contato, além de utilizar os canais institucionais gerais (Ouvidoria e E-Sic) para realizar solicitações e/ou reclamações.

2.8.3. FALTA DE DIVULGAÇÃO À SOCIEDADE, DE FORMA CLARA, AMPLA E PERIÓDICA, DE INFORMAÇÕES SOBRE AS DIRETRIZES, METAS, AÇÕES, OPERAÇÕES E OS RESULTADOS ALCANÇADOS

Para avaliar a divulgação à sociedade, de forma clara, ampla e periódica, de informações sobre as ações, operações e resultados alcançados examinaram-se as respostas às entrevistas realizadas com servidores da CGTER, COREG, COREL e DCOL, o site institucional do ICMBio e o Relatório de Gestão do ICMBio 2016, 2017 e 2018.

A divulgação clara e periódica à sociedade dos resultados obtidos pela política permite a análise e o escrutínio do seu desempenho, bem como a responsabilização em caso de irregularidades.

Critérios

- Uma das boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014:

  > *i) Divulgação adequada de informações à sociedade e seus representantes, sobre operações e resultados alcançados (PETERS, 2012).*

- Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamentou a LAI.

- Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011.
- Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.

Condição

No intuito de reforçar o compromisso das organizações públicas com a transparência ativa [2], o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, definiu, no inciso XI, do art. 4º, como diretriz de governança: a promoção da comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de modo a fortalecer o acesso público à informação. Segundo a Lei de Acesso à Informação (LAI), a Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011, os órgãos e entidades públicas devem, independentemente de requerimentos, publicar na internet informações públicas de interesse coletivo ou geral. Por sua vez, o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamentou a LAI, estabeleceu um rol mínimo de informações que devem ser publicadas, não havendo óbice à divulgação espontânea do maior número possível de informações sobre outros assuntos que sejam muito demandados pela sociedade ou que sejam considerados de interesse público.

Nesse sentido, verificou-se que, na página "**Perguntas frequentes**", no Site ICMBio, há apenas uma pergunta relacionada ao tema regularização fundiária, apesar das inúmeras dúvidas e reflexões que envolvem o tema.

No site institucional são publicadas informações de imóveis habilitados para compensação de reserva legal e e-mail para contato com o proprietário do imóvel ou seu procurador. Já informações sobre áreas e imóveis recebidos em doação, por esse mecanismo, são divulgadas apenas pelos seus totais, nos Relatórios de Gestão do ICMBio.

Ainda que dados sobre resultados globais do processo de regularização fundiária sejam publicados no Relatório de gestão, este instrumento, dadas às suas características formais e de prestação de contas de todas as ações do Instituto, não permite que a sociedade tenha acesso fácil e direto aos resultados da política *versus* o que foi planejado.

Frise-se a importância de que sejam identificadas quais informações poderão (ou não) ser divulgadas, de modo que dessa ação – que visa possibilitar a participação do cidadão no acompanhamento e verificação das ações, objetivos e resultados da gestão pública na execução do processo em análise – não advenham prejuízos maiores à instituição. Isso porque foi

[2] Quando "a Administração Pública divulga informações à sociedade por iniciativa própria, de forma espontânea, independente de qualquer solicitação." Disponível em: https://cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_transparenciaativa_estadosmunicipios.pdf, acessado em: 10/02/2020, pág. 16

relatado, em entrevista, que, em ocasião anterior, a divulgação da malha fundiária, por UC, informando quais propriedades se encontravam na categoria de terras devolutas, gerou enorme demanda de pessoas que se identificaram como proprietários dessas terras, apresentando certidões e documentos falsos.

Não obstante as informações mencionadas, espalhadas por todo o site do Instituto, observou-se, que, à exceção dos Relatórios de Gestão do ICMBio, apresentados ao Tribunal de Contas da União - TCU, anualmente, e publicados nesse site, não há divulgação, nem mesmo em âmbito interno, sobre as ações, operações e os resultados do processo de regularização fundiária.

Causa

Inexistência de procedimento padronizado, periódico, para divulgação de resultados da política *versus* o que foi planejado, em linguagem cidadã, que permita o escrutínio da sociedade.

Conclusão

Apesar de haver prestação de contas anual por meio de Relatório de gestão, em valores globais (quantidade de hectares regularizados), não há divulgação, à sociedade, de forma clara, ampla e periódica, de informações detalhadas sobre resultados alcançados do processo de regularização fundiária.

Recomendações

Estabelecer procedimento de divulgação, em articulação com a área técnica responsável pela comunicação institucional (DCOM), no site do ICMBio, dos resultados obtidos a partir da política, contemplando, por exemplo, propriedades regularizadas (localidade e hectares), dentre outras informações que considerar relevantes para prestação de contas adequadas à sociedade.