



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA
INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE

Nota Técnica nº 4/2024/DINT/CGPRO/DIMAN/GABIN/ICMBio

Brasília-DF, 09 julho de 2024.

Assunto: Relatório de Avaliação (ciclo 2023) da Política de Prevenção e Combate ao Desmatamento Ilegal
Considerações da área técnica da Coordenação Geral de Proteção (CGPRO/DIMAN-ICMBio).

1. DESTINATÁRIO

CGPRO/DIMAN/ICMBIO

2. INTERESSADO

Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG), Ministério do Planejamento e Orçamento;

Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

3. REFERÊNCIA

Relatório de Avaliação (2023) Política de Prevenção e Combate ao Desmatamento Ilegal (documento [19086423](#)).

4. FUNDAMENTAÇÃO/ANÁLISE TÉCNICA/PARECER

Em atenção ao conteúdo disposto no Ofício SEI nº 2752/2024/MPO ([19086367](#)) e atendendo ao Despacho Interlocutório CGPRO [19108891](#), acerca de manifestação sobre o teor do Relatório de Avaliação e Recomendações da Política de Prevenção e Combate ao Desmatamento (documento [19086423](#)) para emissão de eventuais manifestações sobre o relatório em comento e suas recomendações, com vistas a subsidiar a deliberação do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG) sobre as recomendações a serem encaminhadas para deliberação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), enviamos o que segue:

A avaliação apresentada foi realizada para atender à demanda do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) e tem por objeto a Política de Prevenção e Combate ao Desmatamento Ilegal (PPCDI), tendo por objetivo principal: (I) subsidiar o desenvolvimento de análise crítica da Política, e (II)

buscando possibilidades para seu aperfeiçoamento junto aos setores envolvidos. Conforme exposto no documento, “a avaliação toma como referência metodológica o Capítulo 3 da publicação “Avaliação Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Post” da Casa Civil de 2018”.

A avaliação considera como ponto de partida a ação orçamentária 214N - Controle e Fiscalização Ambiental, a qual foi selecionada no ciclo 2023 pelo CMAP e acordado com os representantes do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e da Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA/MPO) para que o foco da análise fosse direcionado para o Eixo Monitoramento e Controle, na Amazônia Legal e no Cerrado, para o período de 2012 a 2023, abrangendo as ações relacionadas ao desmatamento, excluindo-se aquelas relacionadas ao combate a incêndios florestais.

Isso posto, conforme excerto extraído do próprio relatório, a avaliação ora sob apreciação contempla todas as etapas do processo sancionador ambiental relacionado ao desmatamento. Dado o tempo para resposta da análise, abaixo apresentamos algumas considerações sobre partes que julgamos importantes do documento:

Entende-se que houve boa interação para levantamento de dados primários das informações geridas pelo ICMBio, sendo produzida a Informação Técnica 9/2024 DGEO/CGPRO (ID SEI 18148009) que ajudou na confecção deste Relatório de Avaliação - Política de Prevenção e Combate ao Desmatamento Ilegal, podendo-se afirmar que este documento técnico reflete a realidade do ICMBio ao longo do período analisado e apresenta bom nível técnico.

Quanto às informações dos Insights sobre eficiência e economicidade do gasto (Tópico 9) que abordam o resumo e as principais conclusões das literaturas e meta-análises sobre eficiência e economicidade de PPCD e estudos de eficiência algumas conclusões apontam para redução de efetividade, entretanto, aqui cabe ressaltar no âmbito do ICMBio, os constantes contingenciamentos de recursos orçamentários que causam atrasos na execução das atividades de fiscalização planejadas, comprometendo a eficácia das ações ambientais no combate ao desmatamento.

Em relação ao tópico 4.4 Relação entre a implementação do processo sancionador ambiental e a força de trabalho é apresentado que as atividades de fiscalização do processo sancionador do Ibama e do ICMBio são realizadas por servidores da área ambiental designados para exercer tal função. Estes fiscais não fazem parte do plano de carreira formal das autarquias. Trata-se de função exercida por servidores que atendem a determinados requisitos, como a realização de curso de fiscalização ambiental. Os gráficos 13 e 14 retratam redução paulatina do quadro desde 2012 até 2021 em ambos os biomas, demonstrando a importância de que a carreira ambiental seja fortalecida e mais atrativa para evitar evasão de profissionais qualificados. Essa evasão de força de trabalho é verificada também no IBAMA.

5. CONCLUSÃO E/OU PROPOSIÇÃO

1. Em relação á implementação da política e às dificuldades para o seu monitoramento (acerca do Eixo Monitoramento e Controle), conforme relatado no item 4 do Relatório [19086423](#), concordamos com as disposições da equipe avaliadora de que as limitações (severas) de integração de sistemas e de bases de dados dificultam sobremaneira a obtenção de dados de séries históricas relativas aos processos e produtos entregues pela política. Entende-se que o processo sancionador encontra-se fragmentado ao longo de cadeia, que inclui desde a autorização e planejamento para uma atividade ou operação de fiscalização, a lavratura de Auto de Infração, instauração de processo administrativo, instrução processual, julgamento em primeira e em segunda instâncias (incluindo etapas de análises de defesas administrativas e de recursos) e cobrança administrativa e ajuizamento de débitos. Tais etapas não estão concentradas e nem conectadas de forma a permitir uma análise de ciclo, tampouco a avaliação de sua efetividade. Reconhecemos que a base de dados não é uma limitação do processo, visto a quantidade de informação coletada para se permitir a instauração de um processo sancionador, porém a inexistência de um sistema integrado para todas as etapas deste processo é sim um fator limitante desafiador para avaliar a política do ponto de análise da implementação.
2. Sobre o item 4.2 (Evolução da Instrução e Julgamento), tratando da instrução junto ao ICMBio, é importante destacar no relatório uma característica do processo em que nem todos os processos julgados em primeira instância serão analisados em segunda instância, visto que os processos

julgados em primeira instância são encaminhados para próxima etapa somente se houver apresentação de recurso pela parte autuada ou dada necessidade de revisão de ofício da decisão exarada pela autoridade julgadora em primeira instância.

3. Acerca do apontamento abaixo transcrito (pg. 33, item 4.2):

"Com relação aos processos prescritos, observou-se relevantes picos em 2020 e 2021. Tal fato deve indicar que nestes anos houve esforços do ICMBio de monitoramento dos processos e extinção formal dos processos prescritos ao longo dos anos anteriores. De forma geral, o ICMBio apontou que historicamente essa etapa do processo sancionador foi pouco priorizada, impactando falta de padronização e carência de dados. Entretanto, o instituto tem avançado nesse sentido, incluindo a criação de uma unidade organizacional específica em 2022."

4. Entendemos que a falta de espacialização por biomas dos dados encaminhados dificulta entender em que local deve se centralizar a intervenção para melhoria do processo e dos relatórios de avaliação: se no reforço da equipe de instrução, se na capacitação do agente autuante ou se na melhoria do processo com incremento e capacitação de equipe que atua na análise e julgamento de Autos de Infração para evicção da ocorrência de prescrição.
5. Em termos gerais, consideramos que as análises que relacionam nº de Autos de Infração lavrados por fiscal, desempenho de aplicação de sanções (para os biomas Amazônia e Cerrado, no caso do ICMBio), nº de servidores por cargo e por bioma são importantes para registrar o retrato da "alocação de mão-de-obra", mas em relação à novas dinâmicas de organização de atividades de fiscalização, atualmente feitas por meio de recrutamento e apoio voluntário de cada fiscal, elas comunicam pouco sobre a potencialidade para cobrir maior número de operações de fiscalização que pode ser coordenada pela área estratégica do órgão.
6. Em caso de continuidade das medidas de melhoria propostas pela equipe de análise dos Programas, consideramos importante:
 - a) que as análises possam contemplar o esforço de fiscalização relacionando o nº de Autos de Infração lavrados por tipificação e por área, região ou território para entender se a dinâmica da organização das operações de fiscalização realmente se volta para áreas críticas de desmatamento apontadas pelos levantamentos para o desenho dos Programas;
 - b) se os valores relativos ao custeio de ações ou operações de fiscalização incluem melhorias (e em que montante) para apoiar o processo da proteção (por exemplo: quanto do valor do programa é investido em melhorias de estruturas de campo para as equipes que permanecem acampadas em condições perigosas e insalubres? o que é gasto em estruturas de acampamentos de campanha, em tecnologias ou soluções de água potável e alimentação adequada? em manutenção de viaturas? quanto é gasto, dentro do programa, com a aquisição de equipamentos e renovação de tecnologias para aprimorar as ações de campo e, por conseguinte, os resultados delas?);
 - c) que seja relatado, como anexo ao Relatório, a especial importância, no âmbito Programa e não como uma ação de iniciativa de um ou outro órgão do SISNAMA, para a integração de um sistema de registro de infrações autuadas. Por meio desse sistema seria possível mensurar e relacionar, por exemplo, quantos Autos de Infrações foram lavrados, quais as principais tipificações, em que locais se concentram, quais os valores e os tipos de bens destruídos ou dados em perdimento, quantas infrações foram pagas e em que condições e quanto das áreas embargadas efetivamente tiveram oportunidade de regeneração natural, para considera o mínimo. Outra informação importante para projeção em análise que pode ser viabilizado por sistema integrado seria "efetividade do processo sancionador", o que poderia funcionar na seguinte exploração de medida: dos autos de infração lavrados por desmatamento, quantos tem autoria conhecida, quantos foram julgados, quantos foram pagos e quantos foram para dívida

ativa e, considerando a possibilidade de manutenção de embargo, a lavratura de Auto de Infração foi efetiva para evitar o uso ou negociação de áreas desmatadas ilegalmente e devidamente autuadas (mensurado por acompanhamento remoto)?

7. Estas são as considerações que submetemos à análise da área demandante.

MANOELLE REIS PAIVA
Chefe da Divisão de Inteligência Ambiental
Portaria ICMBio nº 3.270, de 26/09/2023

NICOLA SAVERIO HOLANDA TANCREDI
DGEO SUBSTITUTO

ADRIANO JOSÉ BARBOSA SOUZA
CIAM

FELLIPE MANOEL DE SOUSA FRANÇA
COFIS SUBSTITUTO

De acordo.

GLAUCE BRASIL
Coordenadora-geral de Proteção
Portaria GM MMA nº 885, de 25 de agosto de 2023

Encaminhe-se à COTAM/DIMAN, entendendo-se pelo atendimento da demanda encaminhada a esta Coordenação Geral de Proteção.



Documento assinado eletronicamente por **Manoelle Reis Paiva, Chefe de Divisão**, em 09/07/2024, às 14:34, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Nicola Savério Holanda Tancredi, Chefe Substituto(a)**, em 09/07/2024, às 14:35, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Fellipe Manoel De Sousa França, Coordenador(a) Substituto(a)**, em 09/07/2024, às 14:36, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Adriano José Barbosa Souza, Coordenador(a)**, em 09/07/2024, às 14:49, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Glauce Brasil, Coordenador(a)-Geral**, em 09/07/2024, às 15:14, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.icmbio.gov.br/autenticidade> informando o código verificador **19156881** e o código CRC **BA4B6BB6**.

Criado por [75181533272](#), versão 13 por [75181533272](#) em 09/07/2024 14:32:59.