

# **COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL**

## **PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 90, DE 2016**

Propõe que a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural adote as medidas necessárias para que seja realizado ato de fiscalização e controle dos procedimentos administrativos e eventuais excessos e omissões por parte do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e, por extensão, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), no que diz respeito à identificação, delimitação e demarcação das terras destinadas à ampliação dos limites do Parque Nacional de São Joaquim, no Estado de Santa Catarina.

## **RELATÓRIO FINAL**

**RELATORA: DEPUTADA ALINE SLEUTJES**

**BRASÍLIA - 2019**

**SUMÁRIO**

PARTE I – APRESENTAÇÃO E INFORMAÇÕES INICIAIS .....	3
1. APRESENTAÇÃO: .....	3
2. TRAMITAÇÃO DA PFC NA COMISSÃO: .....	3
3. RELATÓRIO PRÉVIO:.....	4
Da Competência: .....	4
Da Oportunidade e Conveniência: .....	5
Do plano de execução e metodologia de avaliação:.....	5
PARTE II – ESTUDO DE CASO .....	6
1. APRECIÇÃO PELO TCU .....	6
a) Relatório:.....	6
b) Proposta de deliberação ou voto do Ministro Relator: .....	6
c) Acórdão:.....	6
2. ACÓRDÃO .....	6
PARTE III – CONSIDERAÇÕES GERAIS E CONCLUSÃO.....	8
1. CONSIDERAÇÕES GERAIS.....	8
2. CONCLUSÃO .....	9

## **PARTE I – APRESENTAÇÃO E INFORMAÇÕES INICIAIS**

---

### **1. APRESENTAÇÃO:**

A Proposta de Fiscalização e Controle, de autoria do ilustre Deputado Valdir Colatto, tem como objetivo realizar ato de fiscalização e controle dos procedimentos administrativos e eventuais excessos e omissões por parte do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e, por extensão, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), no que diz respeito à identificação, delimitação e demarcação das terras destinadas à ampliação dos limites do Parque Nacional de São Joaquim, no Estado de Santa Catarina.

Na justificação da proposição, o autor informa que a ampliação do Parque Nacional de São Joaquim, foi realizada sem que os moradores atingidos tivessem conhecimento do alcance dos novos limites. Alegam que “não aconteceram audiências públicas”, e que “não houve possibilidade de manifestação das pessoas que agora estão de repente dentro de uma Unidade de Conservação”.

Ressalta, ainda, a necessidade das mencionadas autarquias federais, por seus agentes, se submeter aos mandamentos constitucionais e respeitar os limites que lhes são impostos pelos princípios da Administração Pública que estão dispostos no art. 37 da Carta Magna, segundo os quais a “administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e do Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

### **2. TRAMITAÇÃO DA PFC NA COMISSÃO:**

**Em 10 de agosto de 2016**, a Proposta de Fiscalização e Controle - PFC nº 90, de 2016, foi apresentada pelo autor, e, por despacho da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, encaminhada à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

**Em 23 de agosto de 2016**, foi designado Relator o Deputado Alceu Moreira.

**Em 30 de janeiro de 2017**, o Relator apresentou o Relatório Prévio, favorável à implementação da PFC 90, de 2016, nos termos do Plano de Execução e Metodologia apresentado.

**Em 26 de abril de 2017**, foi aprovado o Parecer prévio do Relator, favorável à implementação, nos termos do Plano de Execução e Metodologia apresentado, com solicitação de realização de auditoria pelo Tribunal de contas da União. E designado Relator, Dep. Alceu Moreira.

**Em 27 de abril de 2017**, foi encaminhado Ofício nº 560/2017 - CAPADR ao Presidente do Tribunal de Contas da União solicitando auditoria, conforme Relatório Prévio aprovado.

**Em 18 de outubro de 2017**, a CAPADR recebeu o Aviso nº 911-Seses-TCU-Plenário contendo cópia do Acórdão nº 2321/2017 proferido nos autos do Processo nº TC 010.336/2017-6 referente ao objeto da PFC 90/2016.

**Em 31 de janeiro de 2019**, com o fim da legislatura, o Relator, Dep. Alceu Moreira, deixou de ser membro da Comissão.

**Em 27/03/2019**, foi designada Relatora, Dep. Aline Sleutjes.

### 3. RELATÓRIO PRÉVIO:

O Relatório Prévio, de autoria do Deputado Alceu Moreira, após expor os objetivos da PFC 90/2016, passou ao exame da competência desta Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, concluindo que ela está amparada no artigo 70 da Constituição Federal, combinado com os artigos 60, Incisos I e II, e 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

### DA COMPETÊNCIA:

Nos termos do inciso I e do parágrafo único do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o objeto de fiscalização da presente PFC visa à correta destinação do recurso fundiário, e é, portanto, matéria de competência desta Comissão.

#### DA OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA:

Em seu Relatório Prévio, o Relator assegura que a questão central da PFC Nº 90, de 2016, qual seja a ampliação dos limites do Parque Nacional de São Joaquim, no Estado de Santa Catarina, não contou com a participação da população local como preceitua a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, em seu § 2º do art.22.

Os produtores atingidos alegam que “não aconteceram audiências públicas”, e que “não houve possibilidade de manifestação das pessoas que agora estão de repente dentro de uma Unidade de Conservação”.

Tanto que, a ampliação do Parque Nacional de São Joaquim, quando divulgada no Portal de notícias do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, esclarecia que “serão promovidas campanhas com o objetivo de informar os proprietários de áreas abrangidas pelos novos limites, contendo informações sobre unidades de conservação, bem como sobre o que é sobreposição com propriedades particulares e etapas subsequentes”.

Isto posto, cabe ressaltar que o relatório prévio endossou que esta Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR, deve adotar as medidas necessárias para que sejam identificados eventuais excessos e omissões por parte do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio e, no que couber, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, buscando a defesa da sociedade, do direito de propriedade, do patrimônio e da moralidade pública.

Concluindo que, amparada no art. 60, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a presente proposição se mostra oportuna e conveniente, no sentido de que cumpre à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR, dar prosseguimento ao trabalho investigativo sugerido.

#### DO PLANO DE EXECUÇÃO E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO:

De acordo com o Plano de Execução e Metodologia de Avaliação que foi estabelecido no Relatório Prévio, ficou definido que a

fiscalização solicitada teria melhor efetividade com a participação do Tribunal de Contas da União. Esta alternativa está amparada nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal e no art. 24, X, do Regimento Interno.

## **PARTE II – ESTUDO DE CASO**

---

### **1. APRECIÇÃO PELO TCU**

As peças processuais enviadas à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural são constituídas por três tópicos ou capítulos, quais sejam:

#### *a) Relatório:*

O Relator faz um exame técnico, em que história a criação e implantação do Parque Nacional de São Joaquim, expõe os atos e fatos e circunstâncias que se revelaram relevantes no processo de investigação, indicando, ainda, um processo de auditoria já realizado pela CGU com objetivo de avaliar o macroprocesso de criação e ampliação de unidades de conservação, que deve ser considerado como fonte complementar. Relata os *achados* dos auditores, relaciona documentos e apresenta levantamentos numéricos relativos aos fatos investigados.

#### *b) Proposta de deliberação ou voto do Ministro Relator:*

Neste documento o Relator, embasado nas informações apresentadas no Relatório, encaminha suas conclusões.

#### *c) Acórdão:*

O Plenário toma conhecimento do Relatório e da Proposta de Deliberação ou voto do Ministro Relator e exara a decisão final.

## **2. ACÓRDÃO**

---

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional, em que a Comissão de Agricultura, Pecuária,

Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados requer fiscalização dos procedimentos administrativos e eventuais excessos e omissões por parte do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e, por extensão, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), no que diz respeito à identificação, delimitação e demarcação das terras destinadas à ampliação dos limites do Parque Nacional de São Joaquim, no estado de Santa Catarina.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação do Congresso Nacional, por estarem preenchidos os requisitos do art. 4º da Resolução TCU 215/2008;

9.2. informar à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados que:

9.2.1. não foram constatados excessos ou omissões por parte do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) no processo de alteração dos limites do Parque Nacional de São Joaquim, mas tão somente descasamento entre a atividade legislativa e a atuação do órgão ambiental, por ocasião dos processos legislativos que deram origem à Lei 13.273/2016 e à emenda à Medida Provisória 756/2016;

9.2.2. no processo de criação de unidades de conservação federais ou de alteração de seus limites, quando de iniciativa do Poder Legislativo, é importante que o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) seja instado formalmente a se manifestar sobre o pleito por meio de estudos e pareceres técnicos, em conformidade com os procedimentos previstos no art. 22 da Lei 9.985/2000, nos arts. 4º e 5º do Decreto 4.340/2002 e na Instrução Normativa ICMBio 5/2008;

9.3. encaminhar à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados cópia do relatório de auditoria 201603137 do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) (peça 18) e do relatório de vistoria do ICMBio (peça 17);

9.4. dar ciência desta deliberação aos interessados e responsáveis;

9.5. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que oriente suas unidades para que observem rigorosamente as disposições contidas na Resolução TCU 215/2008;

9.6. considerar integralmente atendida a presente solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 14, IV, da Resolução TCU 215/2008; e

9.7. encerrar o processo e arquivar os autos.”

### **PARTE III – CONSIDERAÇÕES GERAIS E CONCLUSÃO**

---

#### **1. CONSIDERAÇÕES GERAIS**

O Parque Nacional de São Joaquim, situado no estado de Santa Catarina, foi criado pelo Decreto 50.922/1961, que definiu sua área em aproximadamente 49.300 ha, abrangendo terras dos municípios de São Joaquim, Urubici, Bom Retiro e Orleans. Um dos primeiros parques nacionais do Brasil, criado em 1961, o Parque Nacional de São Joaquim teve seus limites originais estabelecidos no Decreto 50.922/1961, apresentando imprecisões, o que dificultava a identificação inequívoca das áreas que pertenciam à unidade de conservação e gerava constantes polêmicas.

Isto posto, em 2001, o Deputado Antônio Carlos Konder Reis apresentou projeto de lei para nova demarcação do parque. Esse projeto, quinze anos mais tarde, resultou na Lei 13.273/2016, que definiu de forma mais precisa os limites do parque, com ampliação de sua área em aproximadamente 300 hectares. Porém, a solução para os impasses não aconteceu, evidenciando que a alteração dos limites do parque careceu da realização de estudos adequados e principalmente de debate com os diversos setores impactados.

Ainda mais tumultuada foi a tentativa de alteração do traçado do parque por meio de emenda a medida provisória que tramitava no Congresso Nacional. A emenda à MP 756 foi incluída sem o suporte de

estudos técnicos e sem o aval do órgão ambiental. Por alterar o regime de proteção de áreas ambientalmente sensíveis e por inconstitucionalidade formal, o projeto de lei de conversão foi vetado.

Enfim, continua a polêmica acerca dos limites do Parque, situação que acabou por gerar esta Proposta de fiscalização e Controle que ora relatamos.

No relatório apresentado pelo TCU em razão do processo TC 010.336/2017-6, criado em função da demanda desta PFC, consta que a Controladoria Geral da União realizou auditoria (Relatório 201603137) para avaliar o macroprocesso finalístico 'Criação e ampliação de unidades de conservação federais', e concluiu que o mesmo apresenta aspectos positivos que contribuem para o alcance da missão institucional do ICMBio, como a existência de um procedimento consolidado para a realização de consultas públicas.

Em todos os processos analisados, constatou-se que os requisitos para a realização das consultas, previstos nos arts. 7º e 8º da IN 05/2008, foram cumpridos.

Referido relatório destaca ainda, que, em alguns casos, a iniciativa para criação ou alteração dos limites de uma unidade de conservação não parte do Poder Executivo, mas sim do Congresso Nacional. Nesses casos, ao invés de se adotarem os procedimentos previstos na legislação para a atuação do ICMBio, segue-se o rito próprio do processo legislativo, muitas vezes com pouca ou nenhuma participação formal do órgão ambiental. É o que ocorreu na alteração dos limites do Parna São Joaquim, promovida pela Lei 13.273/2016.

## 2. CONCLUSÃO

Segundo o Acórdão nº 2321/2017 – TCU – Plenário, no presente processo, não se constataram excessos ou omissões por parte do ICMBio ou Ibama, mas sim o descasamento entre a atividade legislativa e a atuação do órgão ambiental. Como verificou a CGU por meio de auditoria no macroprocesso de criação e ampliação de UCs, o ICMBio usualmente segue

os requisitos previstos na Lei do SNUC, no Decreto 4.340/2002 e na IN 5/2008, especialmente naquilo que diz respeito à realização de estudos técnicos e audiências públicas. Ocorre que, quando a iniciativa é do Congresso Nacional, como foi o caso na alteração dos limites do Parque Nacional São Joaquim, o órgão ambiental nem sempre participa ativamente de todas as etapas do processo, e os requisitos previstos na legislação não são realizados.

Sugere-se a realização de audiência pública para a discussão, e elaboração de novas diretrizes, para evitar riscos dessa natureza, pois é importante que haja maior proximidade entre o Congresso Nacional e o ICMBio no processo de criação de unidades de conservação federais ou de alteração de seus limites, quando a iniciativa é do Poder Legislativo, de modo que o órgão ambiental seja formalmente instado a se manifestar sobre o pleito por meio de estudos e pareceres técnicos, bem como o Ministério do Meio Ambiente, em conformidade com os procedimentos previstos na Lei do SNUC, no Decreto 4.340/2002 e na Instrução Normativa ICMBio 5/2008.

Devido ao Ministério da Agricultura estar alinhado com o Ministério do Meio Ambiente, sugere-se audiência pública com técnicos de todas as áreas conexas, Ministro do Meio Ambiente e agricultores envolvidos, para averiguar a necessidade de adequação e aprimoramento da Lei 13.273/2016, já que a mesma foi elaborada com pouca ou nenhuma participação formal do órgão ambiental e popular.

Por fim, o relatório do Tribunal de Contas da União, demonstra que as denúncias presentes na Proposta de Fiscalização e Controle nº 90, de 2016, de autoria do Deputado Valdir Colatto, foram devidamente investigadas e não foram encontrados excessos ou omissões na atuação do ICMBio e do Ibama. Dessa forma conclui-se pelo arquivamento dessa PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE.

Sala da Comissão, em 16 de abril de 2019.

Deputada ALINE SLEUTJES  
Relatora