



Processo eletrônico nº: 002972/2022-TC – Pleno

Unidades Jurisdicionadas: Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH), Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar (SEDRAF), Secretaria de Estado da Agricultura, da Pecuária e da Pesca (SAPE), Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (IDEMA), Municípios do Semiárido Potiguar

Gestores atuais: Paulo Lopes Varella Neto (SEMARH), Alexandre de Oliveira Lima (SEDRAF), Guilherme Moraes Saldanha (SAPE) e Werner Farkatt Tabosa (IDEMA)

Assunto: Exame da Política Estadual de Combate e Prevenção à Desertificação e de outras Políticas Públicas transversais referentes à Região do Semiárido e ao Bioma Caatinga, sob os aspectos ambiental, econômico, social e cultural

EMENTA: CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA OPERACIONAL. EXAME DA POLÍTICA ESTADUAL DE COMBATE E PREVENÇÃO À DESERTIFICAÇÃO E DE OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS TRANSVERSAIS REFERENTES À REGIÃO DO SEMIÁRIDO E AO BIOMA CAATINGA, SOB OS ASPECTOS AMBIENTAL, ECONÔMICO, SOCIAL E CULTURAL. ACHADOS DA COMISSÃO DE TÉCNICOS DESTE TRIBUNAL. NÃO IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DE COMBATE E PREVENÇÃO À DESERTIFICAÇÃO E NÃO EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE AÇÃO ESTADUAL. AUSÊNCIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DE COMBATE À DESERTIFICAÇÃO E MITIGAÇÃO DOS EFEITOS DA SECA E INEXISTÊNCIA DE QUALQUER PRÁTICA DE MONITORAMENTO.



INEXISTÊNCIA DE DISCUSSÃO SOBRE O TEMA DESERTIFICAÇÃO NA PAUTA MUNICIPAL. NÃO PRIORIZAÇÃO E FRAGILIDADE NA CRIAÇÃO E NA MANUTENÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO RELACIONADAS AO BIOMA CAATINGA. FRAGILIDADE DAS AÇÕES QUE ENFOCAM O COMBATE À DESERTIFICAÇÃO E IDENTIFICAÇÃO DE POSSÍVEIS RISCOS AMBIENTAIS E SOCIAIS DECORRENTES DA INSTALAÇÃO DE GRANDES EMPREENDIMENTOS. COMENTÁRIOS DO GESTOR ANALISADOS. RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO DE AUDITORIA INTEGRALMENTE ACOLHIDO. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÃO DE APRESENTAÇÃO DE PLANO DE AÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de **Auditoria Operacional** decorrente de atuação coordenada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), com o apoio do Tribunal de Contas da União (TCU), e realizada juntamente aos Tribunais de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), do Estado de Pernambuco (TCE/PE), do Estado de Sergipe (TCE/SE) e deste Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN).

Como objetivo, tem-se o **exame da Política Estadual de Combate e Prevenção à Desertificação, bem como de outras Políticas Públicas transversais referentes à Região do Semiárido e ao Bioma Caatinga**, sob os aspectos ambiental, econômico, social e cultural, a partir de componentes de



Governança Multinível, tendo como parâmetro referencial a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca.

A **Comissão de Auditoria**, designada pela Portaria nº 017/2022-SECEX/TCE/RN, expediu o respectivo **Relatório** (Ev. 32), em 10/11/2023, no qual se explicitam: os antecedentes da auditoria; a visão geral do objeto auditado; os objetivos e as questões de auditoria; a metodologia utilizada; os achados de auditoria; os comentários dos gestores, bem como a conclusão e as propostas de encaminhamento.

Manifestou-se o **Ministério Público de Contas** (Ev. 38) por meio de **Quota Ministerial**, emitida em 28/02/2024, pela determinação de **comunicação processual aos gestores** responsáveis da SEMARH, SEDRAF, SAPE e IDEMA, a fim de que apresentassem plano de ação. Tal pleito, no entanto, foi **indeferido** por meio de **Decisão** datada de 05/03/2024 (Ev. 41), por estar em desacordo com o procedimento regulamentar disposto na Resolução nº 008/2013-TCE/RN.

Remetidos os autos, novamente, ao **Ministério Público de Contas**, o *Parquet* manifestou-se, por intermédio de Parecer (Ev. 44), emitido em 27/06/2024, opinando “*pela emissão das recomendações propostas pela equipe técnica e pela determinação de assinatura do prazo para o envio a este TCE/RN do Plano de Ação de responsabilidade da SEMARH, SEDRAF, SAPE e IDEMA*”.

É o relatório. Passo a votar.

FUNDAMENTAÇÃO

Conforme as Diretrizes da INTOSAI (*International Standards of Supreme Audit Institutions* – Organização Internacional de



Entidades Fiscalizadoras Superiores) para auditoria de desempenho, a **auditoria operacional** é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o **aperfeiçoamento da gestão pública**.

A **economicidade** é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição (ISSAI 300/11).

A **eficiência** é definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos.

A **eficácia** é definida como o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. O conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, à capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações (ISSAI 300/11).

A **efetividade** diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção (ISSAI 300/11).

Nos últimos anos, valendo-se do que lhe foi outorgada pelos arts. 71, IV, da Constituição Federal, 53, IV, da Constituição do



Estado do Rio Grande do Norte, e 2º, IV, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012 (Lei Orgânica do TCE/RN), esta Corte tem realizado diversas auditorias operacionais, inclusive em conjunto com outros Tribunais de Contas, contribuindo significativamente para a identificação de entraves nas estruturas das Administrações estadual e municipais e para a recomendação de ações para incremento da economicidade, da eficiência, da eficácia e da efetividade na gestão de recursos públicos.

A Auditoria Operacional ora posta ao crivo do Colegiado tem, como objetivo, examinar a **Política Estadual de Combate e Prevenção à Desertificação, bem como outras Políticas Públicas transversais referentes à região do Semiárido e ao Bioma Caatinga**, sob os aspectos ambiental, econômico, social e cultural, a partir dos seguintes componentes da Governança Multinível: (1) Atribuição de responsabilidades; (2) Capacidade dos entes federativos; (3) Mecanismos de coordenação; e (4) Monitoramento e avaliação de desempenho.

No Rio Grande do Norte, conforme observado pela Comissão de Auditoria, as Secretarias de Estado que mais atuam na temática são as do Meio Ambiente e de Recursos Hídricos (SEMARH), do Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar (SEDRAF) e a da Agricultura, da Pecuária e da Pesca (SAPE), assim como, em especial, o Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (IDEMA), Autarquia estadual.

A análise da Auditoria ora apreciada foi desenvolvida a partir de 5 (cinco) eixos e questões a serem respondidas conforme a Matriz de Planejamento elaborada pelas equipes técnicas dos Tribunais participantes. Na sua execução, foram realizados: exame documental, análise de dados, entrevistas, questionário eletrônico, e visitas às áreas de desertificação e às ações estatais de combate à desertificação. Também se procedeu à consolidação da Matriz de Achados por meio de reunião em “Painel de



Referência”, com a participação de gestores e especialistas das unidades federativas participantes da auditoria.

Dentre os achados da Auditoria, conforme os 5 (cinco) eixos eleitos, destacam-se: **(a)** a não implementação da Política Estadual de Combate e Prevenção à Desertificação e a não execução do Programa de Ação Estadual; **(b)** a ausência de previsão de monitoramento e avaliação da Política Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, somada à inexistência de qualquer prática de monitoramento; **(c)** a ausência de discussão sobre o tema desertificação na pauta municipal; **(d)** a não priorização e a fragilidade na criação e na manutenção de Unidades de Conservação relacionadas ao Bioma Caatinga; e **(e)** a fragilidade das ações que enfocam o combate à desertificação, combinada à identificação de possíveis riscos ambientais e sociais decorrentes da instalação de grandes empreendimentos.

A respeito de cada achado, individualmente, a Comissão de Auditoria deste Tribunal fez as seguintes considerações:

1. Não implementação da Política Estadual de Combate e Prevenção à Desertificação (PECD-RN), por meio dos instrumentos previstos na Lei Estadual nº 10.154/2017, que a instituiu, e não execução do Programa de Ação Estadual (PAE-RN).
 - 1.1. Não instalação das instâncias previstas na PECD-RN e no PAE-RN.
 - 1.2. Não instituição do Fundo Estadual de Combate à Desertificação (FECD-RN), exigência contida no art. 13 da Lei nº 10.154/2017 (PECD-RN).
 - 1.3. Inexistência de Cadastro Estadual das Áreas Susceptíveis à Desertificação.
 - 1.4. Inexistência de Sistema Estadual de Informação sobre o Combate e Prevenção à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca.



- 1.5. Fragilidades no Mapeamento e no Diagnóstico das Áreas Susceptíveis e Afetadas pela Desertificação.
 - 1.6. Inexistência de Monitoramento e Fiscalização Ambiental sistemáticos das Áreas Susceptíveis à Desertificação.
2. Não institucionalização de Monitoramento e Avaliação da Política Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca e inexistência de qualquer prática de monitoramento.
- 2.1. Inexistência de previsão de monitoramento e avaliação da Política Estadual de Combate à Desertificação do Rio Grande do Norte na respectiva lei que a instituiu (Lei Estadual nº 10.154/2017).
 - 2.2. Inexistência de qualquer prática de Monitoramento e Avaliação da Política Estadual de Combate à Desertificação no Estado.
3. Inexistência de pauta específica no território municipal, em razão da própria fragilidade da gestão ambiental e do controle social de meio ambiente, e da não articulação dos municípios com outras instituições (ONGS, Estado e Governo Federal).
- 3.1. Fragilidade da gestão ambiental nos municípios inseridos no Semiárido com a pasta de meio ambiente.
 - 3.2. Fragilidade do controle social voltado ao Meio Ambiente e do Desenvolvimento Rural Sustentável nos municípios inseridos no Semiárido.
 - 3.3. Inexistência de programas, projetos e/ou legislações na temática desertificação na grande maioria dos municípios do Semiárido.
 - 3.4. Incipiência na articulação entre o Estado, os municípios, o Governo Federal e ONGs que atuam em ações de combate à desertificação.



- 3.5. Deficiência de capacitações sistemáticas e em larga escala voltadas a gestores públicos dos municípios e às comunidades locais quanto ao tema desertificação.
4. Não priorização e fragilidade na criação e manutenção de Unidades de Conservação (UCs) relacionadas ao Bioma Caatinga.
 - 4.1. Insuficiência no quantitativo e na área de abrangência das UCs relacionadas ao Bioma Caatinga.
 - 4.2. Precariedade dos processos de criação e implantação de Conselho Gestor e Plano de Manejo nas UCs existentes – das 17 UCs encontradas, apenas 6 possuem Conselho Gestor e, apenas 4, Plano de Manejo.
 - 4.3. Disponibilização insuficiente de recursos para criação, implantação e gestão das UCs, não tendo sido encontradas evidências de suficiência dos recursos já disponibilizados, nem efetiva disponibilização de recursos para todas as UCs constantes do Bioma Caatinga.
5. Fragilidade das ações que enfocam o combate à desertificação por meio da pequena produção familiar e comunitária e do uso de tecnologias sociais hídricas, somada à identificação de potenciais riscos ambientais e sociais decorrentes dos grandes empreendimentos de energia renovável.
 - 5.1. Necessidade de atuação suplementar do Estado diante do enfraquecimento das políticas federais de agricultura familiar e de segurança alimentar.
 - 5.2. Ações fragmentadas relacionadas à pequena produção familiar e comunitária vinculadas ao uso de tecnologias sociais hídricas (soluções



desenvolvidas para armazenamento e tratamento de água) e com pouca abrangência no Semiárido.

- 5.3. Identificação de possíveis riscos ambientais e sociais decorrentes da instalação de grandes empreendimentos de energia renovável, notadamente, parques eólicos e usinas de energia solar.

A **Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos** (SEMARH), por meio do Coordenador de Meio Ambiente e Saneamento, Sr. **Robson Henrique Pinto da Silva**, em seus comentários à Auditoria objeto do presente feito, demonstrou a implementação de algumas das medidas recomendadas no Relatório emitido pela Comissão de Auditoria, bem como se comprometeu na contínua melhoria dos processos e das práticas da Secretaria e a *“cooperar plenamente e garantir que todas as questões sejam completamente esclarecidas”*. **A SEDRAF, a SAPE e o IDEMA deixaram de enviar seus respectivos comentários.**

A partir dos achados da Auditoria, a **Comissão de Auditores de Controle Externo** propôs **recomendações** aos gestores de cada Pasta (nos itens I a XII, listados no tópico “5 – Proposta de Encaminhamento”, do Relatório – Ev. 32), as quais se mostram pertinentes, à luz da Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (Lei Federal nº 13.153/2015), da Política Estadual de Combate e Prevenção à Desertificação (Lei Estadual nº 10.154/2017), bem como outras de políticas públicas transversais referentes à região do Semiárido e ao Bioma Caatinga, a fim de que a Política Pública de Prevenção e Combate à Desertificação do Semiárido seja efetiva, estabelecida a transversalidade com outras políticas públicas e a Governança Multinível: vertical, horizontal e com atores não governamentais.

**CONCLUSÃO**

Ante o exposto, em consonância com o Parecer do Ministério Público de Contas, e nos termos do art. 4º, IX e X, da Resolução nº 008/2013-TCE, submeto ao Pleno deste Tribunal **VOTO** no sentido de **acolher integralmente o Relatório Final de Auditoria Operacional**, elaborado pela Comissão designada pela Portaria nº 017/2022-SECEX/TCE/RN e constante junto ao Evento 32 dos autos, para, com fulcro nos arts. 299 e 301, III, do Regimento Interno do TCE/RN (Resolução nº 009/2012-TCE), **recomendar** à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e de Recursos Hídricos (SEMARH), à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar (SEDRAF), à Secretaria de Estado da Agricultura, da Pecuária e da Pesca (SAPE), e ao Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (IDEMA), que adotem as providências elencadas pelo Corpo Técnico nos itens I a XII, listados no tópico “5 – Proposta de Encaminhamento”, do mencionado Relatório (Ev. 32), e **determinar** que, nos termos do art. 8º da Resolução nº 008/2013-TCE, **encaminhem a este Tribunal, no prazo de até 90 (noventa) dias úteis**, a contar da intimação desta Decisão Colegiada a cada um dos gestores responsáveis por tais Secretarias e pela referida Autarquia estadual, o **respectivo Plano de Ação**, conforme o art. 10 da Resolução nº 008/2013-TCE.

Sala das Sessões, em Natal/RN, data da assinatura digital.

(documento assinado digitalmente)

Carlos Thompson Costa Fernandes
Conselheiro Relator