AUDITORIA INTERNA
Relatório de Avaliação nº 05/2022

Setembro de 2022

PROCESSO DE REVISÃO DOS PLANOS DE MANEJO DO ICMBIO

Equipe Responsável pela avaliação	Fernanda Guedes Araujo Jessyk Geovana Junio Santos
Supervisão	Patricia Alvares de Azevedo Oliveira
Realização dos Exames	Maio de Agosto de 2022

Sumário Executivo

Por que este trabalho foi realizado?

Processo de trabalho relacionado diretamente ao Planejamento Estratégico do MMA e vinculadas através do objetivo de "fortalecer a conservação, o uso sustentável e a repartição de benefícios do uso da Biodiversidade e dos Recursos Naturais", com indicador de resultado 02.01 que acumula o" número de planos de manejo publicados ou revisados"

Quais as principais recomendações da Auditoria Interna?

Elaborar checklist para orientar o solicitante do processo de revisão de Plano de Manejo sobre os documentos exigidos pela IN nº 07/2017.

Incluir no regimento interno competência da CGCAP de definir lista de prioridades de revisão com atualização periódica.

Institucionalizar orientação com critérios para decidir pelos tipos de revisão.

Institucionalizar rotina/roteiro de supervisão para registrar a atuação da COMAN, CGCAP e DIMAN.

Elaborar planejamento operacional anual dos recursos humanos e financeiros da COMAN para o trabalho de revisão de plano de manejo.

AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA E DOS CONTROLES INTERNOS DO PROCESSO DE REVISÃO DOS PLANOS E MANEJO

Ainda que avanços venham sendo construídos ao longo dos últimos exercícios, como a publicação da IN nº 07/2017 e o Roteiro Metodológico para elaboração e revisão de Planos de Manejo das Unidades de Conservação Federais, a avaliação realizada identificou oportunidades de melhorias na governança e nos controles internos do processo, especialmente quanto à necessidade de adequada instrução processual e supervisão, bem como de planejamento operacional anual de recursos humanos e financeiros para execução das atividades.

O que foi encontrado?

A equipe de auditoria realizou a avaliação da governança e dos controles internos do processo de revisão dos planos de manejo com base nos seguintes critérios: a) IN ICMBio nº 07/2017, b) Decreto nº 9.203/2017, c) Portaria nº 582/2021, d) Guia Prático de Análise *Ex-Post* e) Referencial de Controle de Política Públicas (TCU); f) COSO (Controles Internos – Estrutura Integrada) ICIF/2013, g) Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais.

A avaliação foi realizada a partir dos principais riscos identificados nas etapas: a) solicitação e tratamento dos pedidos de revisão, b) implementação da revisão pontual, c) implementação da revisão geral, d) aprovação e publicação dos PM.

Tendo aplicado a metodologia ágil na avaliação, os resultados foram apresentados durante a execução à equipe coordenadora, tendo alguns deles já sido aproveitados de forma tempestiva pela COMAN/CGCAP, unidades responsáveis pela coordenação do processo.

As principais fragilidades encontradas no processo se referem a:
a) ausência de padronização dos documentos que devem constar nos processos de revisão, b) não atualização periódica da lista de priorização de revisão dos planos de manejo, c) ausência de rotina de inserção de cada etapa realizada em processo SEI, d) ausência de rotina de registro de supervisão das etapas, tanto pelo supervisor da OS quanto pela COMAN, e e) ausência de planejamento operacional anual estruturado e formal de recursos humanos e financeiros para a realização das atividades.

Resultado		
	Contextualização	1
	Achados	2
	Conclusões	14
	Recomendações	14
Apêndice I	Escopo e Metodologia	16
Apêndice II	Questões de auditoria	17
Anexo I	Processos Sei! acessados	18

Contextualização

Segundo o Roteiro Metodológico para elaboração e revisão de Planos de Manejo das Unidades de Conservação Federais, publicado em 2018, os planos de manejo são ferramentas essenciais para garantir a efetividade das UCs no desafio de manutenção da biodiversidade. Identificado na Lei nº 9.985/2000 (SUNC) como "documento técnico, mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade", tanto a elaboração quanto a revisão dos planos de manejo são regulamentados pela IN nº 07/2017.

De acordo com a IN, a revisão de plano de manejo é um método que fomenta a alteração, geral ou pontual, de um ou mais componentes do plano de manejo, como normas, zoneamento ou outros elementos.

A atividade de revisão de plano de manejo relaciona-se diretamente ao planejamento estratégico do MMA e vinculadas, através do objetivo de "**fortalecer a conservação, o uso sustentável e a repartição de benefícios do uso da Biodiversidade e dos Recursos Naturais, de forma a combater e reverter as suas perdas e a redução dos serviços ecossistêmicos"**, vinculada a perspectiva "resultados" e ao indicador 02.01 que acumula o" **número de planos de manejo publicados ou revisados"**.

O objetivo deste trabalho foi avaliar a governança e os controles internos relacionados do processo de revisão dos planos de manejo de unidades de conservações federais e suas zonas de amortecimento do ICMBio.

A revisão de plano de manejo é diretamente coordenada pela COMAN, envolvendo distintas unidades organizacionais no ICMBio, como a CGCAP, as GRs e as UCs.

A avaliação seguiu a Metodologia Ágil para Auditoria Interna, tendo sido discutidos com os responsáveis pela coordenação do processo de revisão de plano de manejo (COMAN/CGCAP/DIMAN) os achados e possíveis causas, bem como acordadas as recomendações propostas neste Relatório.

Solicitação do processo de revisão do plano de manejo

Nesta parte do relatório serão apresentados os resultados da avaliação relacionados à etapa de solicitação do processo de revisão de plano de manejo. Assim, abarca desde a solicitação de revisão, o tempo decorrido para o tratamento da solicitação, até a análise técnica da solicitação de revisão e monitoria, elaborada pela COMAN, que inclui a definição pela revisão geral ou pontual ou pela não revisão.

Impossibilidade de calcular a tempestividade de tratamento da solicitação em 14 dos 27 processos de revisão concluídos, devido à ausência de documentos no processo. Aproximadamente 33,33% dos 15 processos de revisão

Foram avaliados três grupos de processos relativos à revisão de Plano de Manejo (PM). O primeiro (grupo 1) refere-se aos processos com revisão concluída (total de 27 processos); o segundo grupo (grupo 2) refere-se aos processos de revisão disponibilizados no bloco interno da caixa Sei! da COMAN: DEMANDAS de elaboração ou revisão de planos de manejo (total de 10 processos); o terceiro grupo (grupo 3) refere-se aos processos em andamento (total de 9 processos).

Dois aspectos foram avaliados nos grupos: a tempestividade no atendimento da solicitação de revisão e a utilização dos critérios de priorização para tratamento das solicitações.

Para avaliar a tempestividade no tratamento, calculou-se a diferença entre o ano da solicitação de revisão e o ano de emissão da análise técnica da COMAN que decide sobre a revisão ou, quando esta última análise não tenha sido identificada, o ano de publicação da Ordem de Serviço (O.S) que designa servidores para a equipe de planejamento e supervisão da atualização e revisão do PM.

Dois grupos de processos tiveram sua tempestividade avaliada: grupo 1 (processos concluídos) e grupo 2 (DEMANDAS de elaboração ou revisão de planos de manejo).

com tratamento iniciado em 2020-2021 não foram identificados na lista de prioridades da COMAN para esse período. Ausência de indicação sobre a priorização da solicitação de revisão nos processos Sei!.

Em relação ao primeiro grupo (27 processos com revisão concluída), foi possível calcular a tempestividade no tratamento de treze processos de revisão: nove calculados por meio do ano da análise técnica que decide sobre a revisão e quatro por meio do ano da O.S. A média de tempo para tratamento dos nove processos de revisão (avaliados pelo ano da nota técnica) foi de aproximadamente um ano. Os quatro processos que tiveram a tempestividade de seu tratamento avaliada pelo ano da O.S apresentaram uma média de 2 anos.

Não foi possível avaliar a tempestividade no tratamento de 14 processos de revisão, na medida em que em nove processos não foi identificada a data de solicitação de revisão do PM e em cinco processos não foram identificadas nem a data da análise técnica, nem a da publicação da O.S.

Cabe citar que, dentre o total de 27 processos concluídos, em 11 deles não foi possível identificar o documento de solicitação de revisão, tendo sido possível localizar a sua origem e data a partir de documentos técnicos da COMAN. Cita-se também que a análise técnica que decide sobre o prosseguimento do processo de revisão do PM e o seu tipo foi identificada em apenas nove processos concluídos:

Tabela 1 - Presença do documento análise técnica entre os processos concluídos

Ano conclusão processo	Total processos concluídos	Total processos com análise técnica que decide sobre revisão PM	Porcentagem (%) de presença de análise técnica que decide sobre revisão PM
2018	7	2	28,57%
2019	3	1	33,33%
2020	8	2	25,00%
2021	9	4	44,44%
Total	**27**	**9**	**33,33%**

Em relação ao segundo grupo (10 processos de revisão em bloco interno da caixa Sei! COMAN), identificaram-se dois processos com análise técnica da COMAN. No entanto, em seis processos foram localizados despacho interlocutório da COMAN que trata inicialmente a solicitação. Assim, para o grupo 2 consideraram-se as duas datas para calcular a tempestividade no tratamento, tendo sido possível calculá-la, então, em oito processos de revisão: sete por meio da análise técnica ou despacho da COMAN que trata a solicitação e um processo, por meio do ano da O.S.

A média de tempo de atendimento dos 7 processos de revisão (avaliados pelo ano da nota técnica ou despacho interlocutório) foi de aproximadamente 0,5 ano, com dois processos levando 2 anos e quatro processos menos de um ano. O processo que teve a tempestividade de seu atendimento avaliada pelo ano da O.S levou 6 anos para tratamento.

Não foi possível avaliar a tempestividade no tratamento de dois processos de revisão, uma vez que em um processo não foi identificada a data de solicitação de revisão do PM e em outro não foram identificadas nem a data da análise técnica, nem a da publicação da O.S,

Quanto aos critérios para tratamento das solicitações, foi avaliado se esses estão estabelecidos e se são considerados para iniciar o tratamento dos processos de revisão de PM das unidades de conservação (UC).

Identificou-se que os critérios são estabelecidos em forma de lista de UC que terão seu PM revisado no planejamento bianual da COMAN. Logo, há lista de priorização de UC para os anos de 2020, 2021, 2022 e 2023.

A avaliação sobre se os critérios são considerados para iniciar o tratamento dos processos de revisão de PM ocorreu nos três grupos: grupo 1 (processos concluídos), grupo 2 (*DEMANDAS de elaboração ou revisão de planos de manejo*) e grupo 3 (processos em andamentos).

Para avaliar se os processos de revisão concluídos (grupo 1) foram aqueles priorizados pela área, comparou-se *a lista de prioridades de plano de manejo de 2020-2021* com *a lista de processos com tratamento iniciado pela COMAN* nesses dois anos. Foi considerado como marco de tratamento a ordem de serviço para as revisões gerais e a análise técnica que decide sobre a revisão para as revisões pontuais. A comparação considerou apenas 2020-2021 porque, a estruturação da priorização pela COMAN começou em 2020, não tendo documentos referente aos anos anteriores.

Ao todo, foi iniciado o tratamento de 15 processos de revisão em 2020 e 2021, sendo 8 de revisão geral e 7 de revisão pontual. Na comparação entre as listas, foi possível verificar que, dos 6 processos com tratamento iniciados em 2020-2021, dois (aproximadamente 33,34%) – revisão pontual - constavam na planilha de prioridades, na aba 'Priorização", na coluna "em curso".

Constatou-se que, dos nove processos com tratamento iniciados em 2020-2021, oito (88,89%) – revisão geral - estavam na planilha de prioridades da COMAN, sendo seis na coluna "2020.1", um na coluna "2021.1" e um "em curso". Dois processos dos que constam em andamento tiveram seu tratamento iniciado em 2022, porém, na planilha constava nas colunas "em curso" e "2020.1".

Em relação ao grupo 2 (*DEMANDAS de elaboração ou revisão de planos de manejo*), identificou-se, na página do bloco interno *DEMANDAS de elaboração ou revisão de planos de manejo*, da caixa Sei! da COMAN, na coluna "Anotações", que são identificados os processos que estão priorizados no biênio 2022-2023, não havendo, porém, essa identificação para dois processos, dos dez de revisão presentes no bloco. Não foi possível avaliar como a COMAN gerencia os pedidos de revisão que chegam na coordenação, mas que não são priorizados. Embora tenha sido realizada a identificação da priorização no grupo 2, não foi efetuada a comparação com a lista de prioridades de plano de manejo de 2022-23, por tratar de processos recentes.

Em relação ao grupo 3 (processos em andamento), foram comparadas *a lista de prioridades de plano de manejo de 2020-2021* com *a lista de processos com tratamento iniciado pela COMAN* em 2020-2021.

Ao avaliar de forma conjunta os processos com tratamento iniciado em 2020-2021 do grupo 1 e do grupo 3, verificou-se que cinco processos de revisão

pontual foram iniciados sem estarem na planilha de priorização da COMAN: quatro (aproximadamente 66,67%) do grupo 1 (processos com revisão concluída) e um (aproximadamente 11,11%) do grupo 3 (processos em andamento).

Por fim, em avaliação no Sei!, nos processos com tratamento iniciado em 2020-2021 do grupo 1 e grupo 3 (total de 15), em 13 (aproximadamente 87%) o critério de priorização de atendimento da solicitação de revisão não foi informado na análise técnica da COMAN (que decide pela revisão). Cita-se que, dos 13 processos, um possui despacho informando a priorização do atendimento pela COMAN.

Possíveis causas para os achados encontrados (impossibilidade de avaliar a tempestividade do atendimento da solicitação e processos de revisão iniciados sem terem sido contemplados na lista de prioridades da COMAN) podem se relacionar à ausência de padronização dos documentos que devem constar nos processos de revisão e à não atualização periódica da lista de priorização de revisão dos Planos de Manejo. Além disso, ainda que fosse possível identificar os documentos necessários, não seria possível identificar se o tratamento da solicitação foi tempestivo, dado que não há estimativa de prazo para tratamento da solicitação pela COMAN que balize a análise.

Materiais acessados: Processos Sei! de revisão concluídos entre 2018 – 2021 (anexo I); Planilha de priorização 2020-2021; Apresentação de prioridades 2022-2023 para o Comitê Gestor; Blocos Internos caixa Sei! COMAN (Anexo I - Bloco Interno Planos de Manejo SUSPENSOS; Bloco Interno DEMANDAS de elaboração ou revisão de planos de manejo e Bloco Interno Planos de Manejo EM ANDAMENTO); IN nº 07/2017, arts 5 e 8.

Impossibilidade de identificar se as análises técnicas da COMAN utilizam os mesmos critérios decisórios para decidir sobre o tipo de revisão a ser realizada. Somente dois processos concluídos possuem análise técnica da COMAN que cita resultados e ações de monitoria realizada

Para esta avaliação, foram acessados dois grupos de processos relativos à revisão de PM. O primeiro (grupo 1) refere-se aos processos com revisão concluída (total de 27 processos), dos quais 14 são de revisão geral e 13 de revisão pontual. O segundo grupo (grupo 2) - total de 10 processos - refere-se aos processos de revisão disponibilizados no bloco interno da caixa Sei! da COMAN: DEMANDAS de elaboração ou revisão de planos de manejo.

Dois aspectos foram avaliados nos dois grupos: se as análises técnicas da COMAN que decidem sobre os tipos de revisão consideram os mesmos elementos decisórios e se consideram os resultados da monitoria.

Na primeira avaliação (se as análises técnicas da COMAN que decidem sobre os tipos de revisão consideram os mesmos elementos decisórios), em relação ao grupo 1 (27 processos concluídos), foram identificadas nove análises técnicas que decidem sobre o tipo de revisão, todas em processos de revisão pontual.

Das nove análises, quatro fundamentam a decisão sobre o tipo de revisão a ser realizada (nos casos identificados, a pontual), sendo que duas delas indicam o Roteiro Metodológico para Elaboração e Revisão de Planos de Manejo como base para a fundamentação. As outras cinco análises, embora apresentem posicionamento favorável ou não à realização do tipo de revisão proposto, não fundamentam as razões dessa decisão. Cabe esclarecer que os processos avaliados no grupo 1 são aqueles concluídos desde 2018 até 2021, havendo

para revisão do Plano de Manejo.

ações relativas à revisão dos PM ocorridas antes da publicação da IN nº 07/2017. Tal condição pode ter impactado na presença dessas análises técnicas da COMAN - exigidas no normativo - nos processos avaliados.

Quanto ao grupo 2 (10 processos em bloco interno da caixa Sei! COMAN), alguns processos ainda estão em fase inicial de revisão e outros ainda não iniciaram. Em oito desses processos não se localizou uma análise técnica da COMAN decidindo sobre o tipo de revisão solicitada, mas sim despachos dessa coordenação informando sobre a situação de prioridade da solicitação de revisão em relação às demandas existentes ou sobre a necessidade de recursos para iniciar a revisão ou sobre situações existentes que precisam ser solucionadas para iniciá-la. As duas análises técnicas da COMAN que decidem sobre o tipo de revisão a ser realizada não fundamentam tal decisão.

A ausência de análises técnicas e sua fundamentação inviabilizam uma comparação entre os elementos decisórios utilizados pela COMAN para embasar a decisão sobre o tipo de revisão, podendo impactar na segurança da decisão da coordenação e levar, inclusive, à realização de revisões diferentes daquelas que realmente deveriam ocorrer, a partir do contexto das alterações solicitadas.

Em relação a se as análises técnicas da COMAN consideram os resultados da monitoria, não foi identificada a consideração de seus resultados em 72,73% das análises técnicas da COMAN avaliadas. Do grupo 1, duas análises citam resultados e ações de monitoria realizada para revisão do PM. Outras seis análises não mencionam a realização de monitoria para embasar a revisão pontual solicitada, citando, no entanto, notas técnicas, pareceres ou normativos que solicitaram ou substanciaram o pedido de revisão. Uma análise técnica da COMAN recomendou a realização de monitoria para melhor analisar o impacto das alterações solicitadas no PM. Quanto ao grupo 2, as análises técnicas identificadas não mencionaram produto de monitoria.

Quanto à ausência de registro sobre monitoria, cabe ressalvar que a porcentagem identificada pode apresentar uma oportunidade para revisitar as vantagens/benefícios dos resultados da monitoria para a realização das revisões pontuais, frente ao esforço e investimento nela empreendido.

Possíveis causas para os achados "não realização da monitoria na maior parte dos processos sobre revisão pontual" pode ser a percepção da equipe sobre a desnecessidade de monitoria para revisões pontuais, e para a "não fundamentação da decisão sobre a revisão" a ausência de padronização dos documentos que devem constar nos processos de revisão.

Materiais acessados: Processos Sei! de revisão concluídos entre 2018 – 2021 (anexo I); Blocos Internos caixa Sei! COMAN (anexo I - Bloco Interno Planos de Manejo SUSPENSOS e Bloco Interno DEMANDAS de elaboração ou revisão de planos de manejo); IN nº 07/2017, arts 2 e 8; Roteiro Metodológico para elaboração e revisão dos planos de manejo das unidades de conservação federais; Decreto nº 9.203/2017; Referencial de controle de Políticas Públicas.

Implementação da Revisão pontual

Nesta parte do relatório serão apresentados os resultados da avaliação relacionados à implementação da revisão pontual. Desse modo, a análise abordou as propostas técnicas sob dois aspectos: supervisão técnica pela CGCAP e se as propostas técnicas da COMAN consideram, em sua análise, as alterações propostas na solicitação de revisão do Plano de Manejo.

Solicitações de alteração de revisão pontual de Plano de Manejo contempladas na análise das propostas técnicas da COMAN. Ausência de padronização nos registros da supervisão da proposta técnica da COMAN pelas instâncias superiores.

Dos 27 processos concluídos entre 2018 e 2021, treze foram de revisão pontual de Plano de Manejo. Assim, foram avaliadas as propostas técnicas desses 13 processos de revisão pontual sob dois aspectos: supervisão técnica pela CGCAP e se as propostas técnicas da COMAN consideram, em sua análise, as alterações propostas na solicitação de revisão do Plano de Manejo.

Sobre a supervisão técnica, foi verificado que, embora apenas sete propostas técnicas da COMAN tenham sido expressamente aprovadas pela CGCAP, todas as 13 propostas avaliadas tiveram despachos de encaminhamento pela coordenação-geral, seja para a DIMAN ou diretamente para a PFE/ICMBio, para sua avaliação jurídica.

Sobre essa situação observou-se que:

> (i) três propostas técnicas aprovadas expressamente pela CGCAP também foram assim aprovadas pela DIMAN e, duas propostas que tiveram apenas o encaminhamento pela CGCAP, tiveram aprovação expressa pela DIMAN; e
> (ii) em dois processos, a proposta foi encaminhada pela CGCAP diretamente à PFE/ICMBio, contrariando a IN nº 07/2017, que prevê o encaminhamento pela DIMAN.

Por fim, as propostas técnicas dos 13 processos avaliados consideram as alterações sugeridas na solicitação de revisão do Plano de Manejo. <u>Apesar da contemplação das alterações, não há um padrão estabelecido quanto à forma de registro da supervisão técnica por instâncias superiores, podendo impactar o controle e a segurança técnica das avaliações da COMAN.</u>

Materiais acessados: Processos Sei! de revisão concluídos entre 2018 – 2021 (anexo I); IN nº 07/2017, art 8 e 9; Referencial de controle de Políticas Públicas.

Implementação da Revisão geral

Nesta parte do relatório serão apresentados os resultados da avaliação relacionados à implementação da revisão geral. Desta maneira abarcou-se a identificação/comprovação de todas as etapas de implementação da revisão geral e a supervisão das mesmas pela COMAN, conforme a IN nº 07/2017, além de verificar a existência de um planejamento operacional de recursos humanos

e financeiros na COMAN para executar todas as etapas, de modo que assegure a conclusão da revisão.

Não identificação/ comprovação de realização de todas as etapas de implementação da revisão dos PM, conforme IN nº 07/2017, nos processos avaliados.

Para a análise da etapa de implementação do processo de revisão de PM, foram avaliados 26 processos, sendo 14 concluídos entre 2018 - 2021 e 11 presentes no bloco interno Sei da COMAN "Plano de Manejo EM ANDAMENTO" e um processo do bloco interno da COMAN "Planos de Manejo SUSPENSOS". No entanto, o processo suspenso não chegou a ter seu tratamento iniciado e, por isso não foi incluído na análise das etapas, restando os outros 25 processos para o procedimento.

As etapas de implementação examinadas no processo de revisão geral do PM foram:

a. Identificar as áreas de uso de recursos naturais pelas populações tradicionais e propor normas;
b. Definir a equipe de planejamento responsável, com suas atribuições, para integrar ordem de serviço (OS);
c. Instituição de grupo de trabalho (GT) junto ao conselho da UC para acompanhar todo o processo de elaboração do plano de manejo & Comunicação ao Conselho sobre o início do processo de elaboração do plano de manejo;
d. Organização do planejamento;
e. Elaboração da caracterização da UC e do seu entorno e sistematização dos subsídios ao planejamento; e
f. Realização integrada do diagnóstico e do planejamento (Oficina).

Em apenas 12% dos processos (2 concluídos e 1 em andamento) foi possível a identificação da etapa (a) e, em um outro processo a fase está em desenvolvimento.

Em relação à etapa (b), 96% (13 concluídos e 11 em andamento) dos processos estão em conformidade com IN, sendo possível a identificação da OS.

Em apenas 16% (2 concluídos e 2 em andamento) verificou-se a presença de documentos – atas de reuniões do conselho - que comprovem a etapa (c).

Em 80% (10 concluídos e 10 em andamento), identificaram-se atas de reunião e cronogramas referente a etapa (d).

Quanto a etapa (e), em 36% (5 concluídos e 4 em andamento) foi possível a constatação de documentos que caracterizassem a UC. Na análise do processo no SEI, verificou-se que dois processos (em andamento) ainda estão em estágios anteriores, assim, a etapa ainda não foi realizada.

No que tange a etapa (f), em 56% (12 concluídos e 2 em andamento) dos processos analisados foi possível identificar o relatório da oficina da revisão do PM. Nove dos onze processos em que não foi constatada a etapa ainda estão em andamento e em fases anteriores a essa. Além disso, outros 2 processos tiveram

seu tratamento iniciado com a metodologia anterior a da IN 07/2017, que conta com etapas e registros obrigatórios diferentes da atual normativa.

Apesar de algumas identificações, em nenhum processo foi possível a identificação/comprovação de todas as etapas de implementação do processo de revisão do PM conforme a IN nº 07/2017.

Em razão da ausência de rotina de inserção e padronização de cada etapa realizada em processo Sei!, não há como afirmar que as fases não registradas foram de fato realizadas como o previsto, o que pode impactar diretamente no acompanhamento da COMAN sobre o andamento das revisões do PM e na conformidade com os requisitos propostos pela IN.

Possíveis causas para os achados se relacionam com ausência de rotina de inserção de cada etapa realizada em processo SEI pelo supervisor do PM ou ausência de padronização de registros nos processos SEI.

Materiais acessados: Blocos Interno caixa Sei! COMAN (anexo I - Bloco Interno Planos de Manejo SUSPENSOS e Bloco Interno Planos de Manejo EM ANDAMENTO); processos de revisão concluídos entre 2018 – 2021 (anexo I); IN nº 07/2017, arts 6 e 8; Roteiro Metodológico para elaboração e revisão dos planos de manejo das unidades de conservação federais.

Em 72% dos 25 processos avaliados não houve registros de atividades de supervisão pela COMAN (incluindo os supervisores de OS) sobre cinco das seis etapas de implementação da revisão geral verificadas.

Para avaliar a supervisão da COMAN sobre as etapas de implementação da revisão geral de Planos de Manejo, foram acessados 26 processos: 14 concluídos entre 2018-2021; 11 no bloco interno Sei! da COMAN "Planos de Manejo EM ANDAMENTO"; e, um no bloco interno Sei! da COMAN "Planos de Manejo SUSPENSOS". Contudo, a revisão geral do processo suspenso não chegou a ser iniciada e, por essa razão, a avaliação da atividade de supervisão da COMAN englobou os 25 processos restantes.

As etapas de implementação de revisão geral do Plano de Manejo com supervisão avaliada foram:

a. Identificar as áreas de uso de recursos naturais pelas populações tradicionais e propor normas;
b. Definir a equipe de planejamento responsável, com suas atribuições, para integrar ordem de serviço (OS);
c. Instituição de grupo de trabalho (GT) junto ao conselho da UC para acompanhar todo o processo de elaboração do plano de manejo & Comunicação ao Conselho sobre o início do processo de elaboração do plano de manejo;
d. Organização do planejamento;
e. Elaboração da caracterização da UC e do seu entorno e sistematização dos subsídios ao planejamento; e
f. Realização integrada do diagnóstico e do planejamento (Oficina).

As supervisões avaliadas foram tanto aquelas realizadas pelo supervisor da equipe de planejamento (EP), designado em Ordem de Serviço (OS) e servidor da COMAN, como aquelas realizadas pela própria coordenação.

Nos processos Sei!, não foi identificado um padrão na atividade de supervisão da COMAN (incluindo supervisores de OS) sobre as etapas de implementação da revisão geral. À exceção da etapa de definição da EP para integrar a OS (item b), que possui seu trâmite comum, nos processos, da COMAN, para a CGCAP e, então, à DIMAN, para aprovação e assinatura, as demais etapas não possuem, em sua maioria, atividades de supervisão registradas em processo.

Assim, no caso dessas etapas, do total de 25 processos avaliados, apenas em sete (dois em andamento e cinco concluídos) foi possível identificar documentos que podem ser considerados de supervisão – dentre eles Notas Técnicas, Despachos Interlocutórios, Pareceres, entre outros.

Esses documentos de supervisão foram emitidos em momentos distintos nos processos:

- durante a implementação da revisão geral: em um processo, foram identificadas notas técnicas do supervisor da OS informando as entregas de produtos da revisão geral, a qual teve sua realização por meio de Acordo de Cooperação Técnica (ACT);
- ao final da implementação da revisão geral: (i) em um processo, foi identificado Parecer de aprovação técnica da EP, também assinado pelo supervisor da OS, informando, entre outros assuntos, as etapas realizadas na revisão e, após, no mesmo processo, despacho de aprovação parcial do Parecer pela COMAN; (ii) em quatro processos, o supervisor da OS encaminhou, por despacho, uma versão do Plano de Manejo à COMAN, informando a situação do trabalho realizado.
- durante e ao final da implementação da revisão geral: em um processo, foi identificado documento do supervisor da OS acordando com o relatório da organização do planejamento e, ao final, outro documento que encaminhou uma versão do Plano de Manejo à COMAN, informando a situação do processo e seu histórico.

No que concerne ao acompanhamento das revisões gerais pela coordenação da COMAN, foi verificada a realização semanal de reuniões de equipe da COMAN e a alimentação, pelo coordenador da COMAN, de uma planilha de acompanhamento das revisões em andamento, onde são registrados o estágio do processo de revisão, situação de prioridade e as comunicações do coordenador com os supervisores da EP. Embora haja atividades estabelecidas (reunião semanal e preenchimento de planilha de acompanhamento), essas não estão institucionalizadas, podendo impactar na continuidade do processo de supervisão em gestões futuras.

Possíveis causas para o achado se relacionam com ausência de rotina de registro de supervisão em cada etapa prevista pela IN nº 07/2017, tanto pelo supervisor da OS do PM quanto pela COMAN sobre a atuação do supervisor da OS.

Materiais acessados: Blocos Interno caixa Sei! COMAN (anexo I - Bloco Interno Planos de Manejo SUSPENSOS e Bloco Interno Planos de Manejo EM ANDAMENTO); processos de revisão concluídos entre 2018 – 2021 (anexo I); IN nº 07/2017, arts 1; Roteiro Metodológico para elaboração e revisão dos planos de manejo das unidades de conservação federais; Regimento Interno ICMBio – Portaria nº 582/2021.

Ausência de um planejamento operacional, estruturado e formal, dos recursos humanos e financeiros para atender a execução de todas as suas etapas durante o exercício.

Para avaliar se o processo de revisão geral possui um planejamento operacional de recursos humanos e financeiros para atender a execução de todas as suas etapas foi realizada entrevista com o coordenador da COMAN e analisados os processos de revisão concluídos entre 2018 e 2021 (14 processos) e os processos do bloco interno "Planos de Manejo EM ANDAMENTO" da caixa Sei! COMAN (11 processos), totalizando 25 processos avaliados.

Não se identificou um planejamento operacional estruturado e formalizado na COMAN para orientar o tratamento das revisões priorizadas e das novas que estime os recursos humanos e financeiros necessários para o exercício. O que se identificou é que essa coordenação se baseia principalmente em duas informações para organizar os trabalhos de revisão:

i) a lista de prioridades de UC para terem seu PM revisado, com o conhecimento do atendimento pela UC dos requisitos da IN nº 07/2017 para iniciar a revisão e da disponibilidade de recursos por parte das UC. Tais recursos podem ser originários de compensação ambiental, do orçamento ou de projetos especiais;
ii) o quantitativo total dos supervisores da O.S que compõem a equipe da COMAN e a quantidade de trabalhos de revisão/elaboração de planos de manejo sob responsabilidade de cada um.

Dos processos SEI analisados, identificou-se que 10 deles possuíam solicitações de recursos financeiros para realizar etapas da revisão do Plano de Manejo, sendo seis dessas solicitações quando a revisão já havia sido iniciada (após publicação da O.S). As solicitações partem principalmente dos chefes de UC (7 processos) e são direcionadas, na maioria das vezes, à COMAN ou CGCAP (5 processos) ou à COCAM (4 processos).

Apesar da COMAN conhecer a disponibilidade ou não de recursos financeiros da UC para realizar a revisão do PM e, ainda, possuir uma estimativa do quanto é gasto em revisões de PM, a depender da complexidade da UC, a coordenação desconhece o montante total orçamentário e de projetos especiais solicitado e executado pelas unidades, em 2020, 2021, 2022, para esse processo.

Além disso, dentre os 25 processos, foram identificados três com comunicações sobre atrasos ou impedimentos ao início da revisão geral devidos à não liberação de recursos financeiros. Nos três casos, os recursos eram de compensação ambiental.

Ressalte-se que na apresentação ao CG relativa ao biênio 2022-2023, a COMAN informou aquelas unidades que atendiam os requisitos da IN nº 07/2017 para iniciar o processo de revisão e aquelas que possuíam, ou não, recursos financeiros para iniciá-lo. No entanto, em atas do CG de 2020, 2021 e 2022 (as possíveis de serem acessadas), não foi identificado registro formal para solicitação de recursos – em especial os orçamentários – para realizar a revisão dos PM das UC priorizadas, mas sem recursos.

A instituição e comunicação à Alta Administração de um planejamento operacional estruturado e formal de recursos humanos e financeiros, ainda que ajustável durante o exercício, pode minimizar os riscos de não realização das atividades necessárias à revisão dos planos de manejo previstas por falta de recursos.

Materiais acessados: Reunião com o Coordenador da COMAN (Daniel Castro); ATAS do Comitê Gestor dos anos de 2020 a 2022. Plataforma GOV.Br; Documento Critérios para definição dos custos da elaboração ou revisão de planos de manejo; Apresentação de prioridades 2022-2023 para o Comitê Gestor. Apresentação de prioridades 2021-2022 para o Comitê Gestor; Documento Carga horário equipe; Referencial de controle de Políticas Públicas TCU; Roteiro Metodológico para elaboração e revisão dos planos de manejo das unidades de conservação federais.

Aprovação do PM revisado e publicidade do PM aprovado

Nesta parte do relatório serão apresentados os resultados da avaliação relacionados a tempestividade da aprovação do plano de manejo e a publicação do mesmo no site do ICMBio, conforme a IN nº 07/2017.

Tempo médio entre a conclusão da revisão do PM e a data da aprovação do Plano de 21 dias, ainda que tenha sido observado aumento exponencial de 676,67% no tempo de aprovação final entre 2018 e 2021. Somente dois, dos 25

Para avaliar se o Plano de Manejo (PM) é aprovado de forma tempestiva após a conclusão da revisão pela COMAN, foram acessados 27 processos concluídos entre 2018-2021.

A tempestividade da aprovação da Portaria de revisão do PM, após conclusão da revisão do Plano pela COMAN, foi calculada da seguinte forma:

Tempestividade da aprovação = (Data da assinatura da Portaria de revisão do PM) - (Data do despacho Sei! DIMAN que envia a versão final do PM para assinatura)

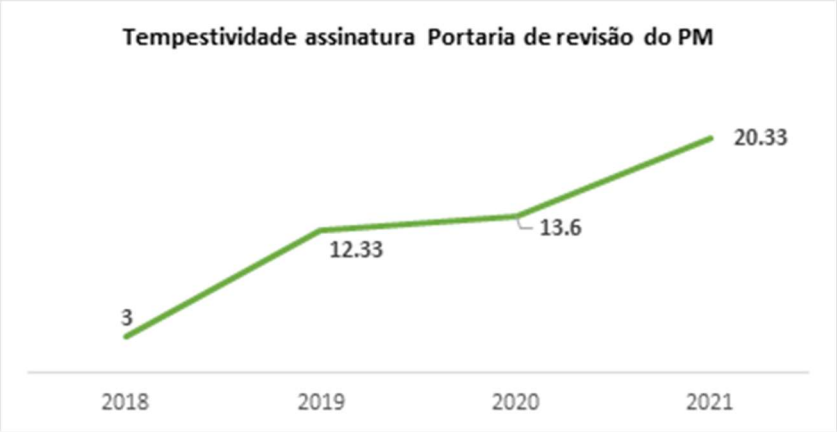
O período entre as datas da fórmula foi calculado para os 27 processos concluídos entre 2018-2021, obtendo-se as seguintes médias simples do período por ano:

Tabela 2: Médias simples do período por ano

Ano	Qtde. processos concluídos	Tempestividade assinatura Portaria de revisão do PM (média simples - em dias)
2018	7	3
2019	3	12,33
2020	5	13,6
2021	9	20,33

Gráfico 1: Tempestividade assinatura portaria de revisão do PM

processos avaliados, não possuem portarias acessíveis no site do ICMBio.



A média simples de tempo entre a conclusão da revisão do PM e a data da aprovação do Plano é de menos de 21 dias, por ano, para os processos concluídos em 2018, 2019, 2020 e 2021. Apesar da média identificada, verificou-se um aumento exponencial de 2018 a 2021 de aproximadamente 676,67%, desde a conclusão dos processos na COMAN até a data de assinatura pelo presidente do ICMBio.

Observa-se que a média simples de 2020 não contabilizou três processos que, por terem sua aprovação pendente de alinhamento institucional, demandaram mais tempo para serem aprovados e terem sua portaria publicada, tendo levado até 293 dias até a publicação.

Apesar de calculadas as médias, a IN nº 07/2017 não estabelece um prazo para a aprovação do PM revisado, o que impacta na avaliação da tempestividade da aprovação após a versão final.

Foram acessados, ainda 17 processos do bloco interno Sei! da COMAN "Planos de Manejo EM ANDAMENTO". Desse total, dois (02629.000138/2008-12 - revisão pontual e 02070.011862/2018-05 - revisão geral) tiveram seus trâmites concluídos na COMAN e permanecem parados e pendentes de manifestação/decisão por outra área do ICMBio. O primeiro foi enviado para aprovação em abr/2020, porém até mar/22 o documento não havia sido assinado, tendo então retomado à área técnica para avaliar a pertinência dos termos da revisão. O segundo processo está pendente de resultado de decisão coordenada acerca do uso do plano de manejo como meio útil para disciplinar temas de licenciamento.

Para avaliar se após a aprovação final pelo presidente do Instituto os planos de manejo e portarias são publicados no site do ICMBio, foram acessados 27 processos concluídos entre 2018 - 2021. E foi constatado que 26 (aproximadamente 96,15%) planos de manejos foram aprovados e publicados, porém, somente em 25 foi possível a identificação da portaria no site do ICMBio.

No caso em que não houve publicação dos documentos de aprovação da revisão do PM no site do ICMBio, a COMAN solicitou a disponibilização desses à DCOM, via processo Sei!. Embora não tenha sido possível identificar o PM revisado e a portaria que o aprova, outros registros referentes ao PM foram encontrados no portal do Instituto.

Sendo assim apenas dois processos (PARNA de Aparados da Serra e APA de Fernando de Noronha - Rocas – São Pedro e São Paulo) não possuem portaria acessíveis no site do ICMBio, indicando a conformidade do art. 9, parágrafo primeiro da IN 07/2017 por mais de 90% dos processos de revisão.

Materiais acessados: Blocos Interno caixa Sei! COMAN (anexo I - Bloco Interno Planos de Manejo EM ANDAMENTO); processos de revisão concluídos entre 2018 – 2021(anexo I); IN nº 07/2017, art 9.

Conclusões

Ainda que avanços venham sendo construídos ao longo dos últimos exercícios, como a publicação da IN nº 07/2017 e o Roteiro Metodológico para elaboração e revisão de Planos de Manejo das Unidades de Conservação Federais, a avaliação realizada identificou oportunidades de melhorias na governança e nos controles internos do processo.

Na maior parte dos processos analisados não foi verificada padronização nos registros inseridos em processos Sei!, tanto nos itens/ estrutura dos documentos, quanto na similaridade das etapas exigidas pela IN nº 07/2017. Ademais, muitas etapas não são institucionalizadas e ocorrem somente em reuniões, sem registro nos processos, inviabilizando a supervisão adequada e a conformidade com o previsto nos normativos orientadores.

Com relação à tempestividade, embora a COMAN/CGCAP possua histórico do tempo médio para elaboração de revisão dos planos de manejo, os normativos não preveem prazo limite para execução das etapas, o que inviabiliza a análise sobre a tempestividade da execução e o monitoramento adequado para identificação dos gargalos e necessidades de ajustes na implementação.

A instituição de roteiros e padronizações, como checklist de documentos previstos na IN para instrução processual adequada, orientações para elaboração das análises técnicas pela equipe COMAN e registro da supervisão pelo supervisor da OS, COMAN, CGCAP e DIMAN poderão contribuir com a uniformização de tratamento para casos similares, bem como para a qualificação da coordenação realizada pela COMAN/CGCAP.

Por fim, a instituição de um planejamento operacional, estruturado e formal dos recursos humanos e financeiros, ainda que ajustável, poderá mitigar a possiblidade de não conclusão ou interrupção do processo de revisão dos planos de manejo, trazendo mais eficácia e eficiência para o processo.

Recomendações

Elaborar Plano de Ação que contemple as seguintes recomendações:

1. Incluir no regimento interno a responsabilidade da CGCAP de definir lista de prioridades para revisão de Planos de Manejo, com atualização periódica que contemple o registro das revisões pontuais priorizadas para o período.
2. Elaborar checklist para inserir como formulário padrão no Sei!, para que o solicitante inicie o processo de revisão de Plano de Manejo em condições de conferir se todos os documentos exigidos pela IN nº 07/2017 encontram-se presentes no processo.

3. Avaliar a eficiência e efetividade da realização da monitoria nos casos de revisão pontual e, em caso de opção pela não realização, alterar a IN nº 07/2017.
4. Instituir roteiro de verificação pela COMAN da presença dos documentos, nos processos Sei! de revisão, das etapas constantes na IN nº 07/2017;
5. Institucionalizar orientação com critérios para decidir pelos tipos de revisão, com rotina de atualização, inserindo a necessidade de registrar a fundamentação da decisão na análise técnica da COMAN no processo SEI!.
6. Estabelecer padrão para o registro da supervisão técnica pela CGCAP e DIMAN das propostas técnicas apresentadas pela COMAN nos casos de revisão pontual.
7. Institucionalizar uma rotina/roteiro de supervisão para registrar a atuação da COMAN como supervisora nos processos Sei!.
8. Elaborar planejamento operacional anual dos recursos humanos e financeiros da COMAN para o trabalho de revisão de plano de manejo.
9. Instituir procedimento para formalizar a solicitação dos recursos financeiros para as revisões de Planos de Manejo, incluindo o registro das respostas sobre a aprovação/negativa dos recursos.
10. Regularizar os links de portaria de aprovação de plano de manejo, disponibilizados nas páginas da UC PARNA de Aparados da Serra e APA de Fernando de Noronha - Rocas – São Pedro e São Paulo, no site do ICMBio.
11. Avaliar a oportunidade e conveniência de: a) definir tempo médio de tratamento dos pedidos de revisão, considerando aquele para revisão geral e pontual, b) propor junto ao Gabinete do ICMBio prazo máximo para assinatura da portaria dos Planos de Manejo aprovados.

Os Planos de Ação a serem apresentados à Auditoria Interna deverão conter, no mínimo: a) ação a ser executada, b) prazo, c) responsável, d) produto

Apêndice I - Escopo e Metodologia

Para esta avaliação, foram adotados como critérios normativos:

- Instrução Normativa n° 07/2017 - estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação da natureza federais.
- Decreto nº 9.203/2017 - dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
- Portaria nº 582/2021 - Regimento interno ICMBio.

Demais critérios foram:

- Avaliação de políticas públicas: Guia prático de análise ex post.
- COSO - Componente: Atividades de controle.
- Referencial de controle de políticas públicas - TCU: Documento técnico que visa estabelecer uma estrutura de critérios comuns para avaliar o nível de maturidade de políticas públicas, orientando e sistematizando ações de controle, de modo a contribuir para a melhoria do desempenho e resultados das políticas públicas, por meio do aprimoramento de seus processos de formulação, implementação e avaliação.
- Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais.

A coleta dos dados desta avaliação ocorreu por meio de:

- Reuniões *on-line* com a COMAN e CGCAP.
- Entrevistas on-line com o coordenador da COMAN;
- Solicitações de Auditoria (SA) por *e-mail*;
- Disponibilização de informações via *Teams* pelo coordenador da COMAN;
- Disponibilização de informações via *e-mail* pela COMAN, COCAM, DIPLAN e DPES;
- Consulta a processos Sei! referentes a revisão de plano de manejo.

Apêndice II - Questões de auditoria

Para avaliar a governança e os controles internos relacionados ao processo de revisão de plano de manejo nas UC, a Auditoria Interna executou seus procedimentos com o intuito de responder às questões de auditoria elencadas na tabela a seguir.

Q.01 As solicitações são tratadas com tempestividade, observando os critérios de priorização da demanda, conforme a IN n° 07/2017?
Q.02 As análises técnicas da COMAN decidem sobre os tipos de revisão de maneira uniforme e consideram, em sua análise, os resultados da monitoria?
Q.03 A proposta técnica considera as alterações propostas na solicitação de revisão pontual do Plano de Manejo, passando por supervisão técnica?
Q.04 As etapas de implementação da revisão geral são realizadas conforme a IN nº 07/2017?
Q.05 As etapas de implementação da revisão geral são supervisionadas pela COMAN, por meio de registros?
Q.06 O processo de revisão geral possui um planejamento operacional de recursos humanos e financeiros para atender a execução de todas as suas etapas?
Q.07 A aprovação final do plano de manejo é realizada de forma tempestiva após a conclusão da revisão pela COMAN, com a sua sequente divulgação no site do ICMBio?

Anexo I - Processos acessados no Sei!

Para avaliar o processo de revisão de plano de manejo, a Auditoria Interna analisou processos presentes em: processos concluídos de 2018 -2021 e processos nos seguintes blocos Sei! da COMAN: Demandas de elaboração ou revisão de Planos de Manejo; Planos de Manejo EM ANDAMENTO e Planos de Manejo SUSPENSOS, elencados na tabela a seguir:

Processos de revisão geral/pontual concluídos entre 2018 – 2021, disponibilizados pela COMAN	Processos do Bloco Interno da caixa Sei! da COMAN "Demandas de elaboração ou revisão de Planos de Manejo"	Processos do Bloco Interno da caixa Sei! da COMAN "Planos de Manejo EM ANDAMENTO"	Processos do Bloco Interno da caixa Sei! da COMAN "Planos de Manejo SUSPENSOS"
02629.000372/2009-21	02121.000171/2017-44	02070.011862/2018-05	02070.001957/2015-60
02128.013263/2016-43	02126.002179/2020-09	02123.001710/2017-42	02124.000478/2018-04
02070.012796/2016-11	02120.010379/2016-09	02629.000138/2008-12	02070.001206/2019-77
02129.000558/2017-21	02070.024106/2021-33	02070.005486/2010-54	
02070.002434/2015-31	02119.001640/2017-91	02070.001080/2015-15	
02124.001955/2018-41	02119.000295/2021-55	02070.000121/2011-14	
02070.002033/2014-08	02070.026012/2021-07	02084.000005/2014-99	
02070.015643/2016-25	02125.001222/2021-00	02070.001374/2016-10	
02127.000822/2019-16	02119.000479/2022-04	02128.002910/2018-53	
02070.006698/2018-14	02125.000123/2019-88	02124.002237/2021-97	
02070.006697/2018-61		02070.003993/2020-25	
02070.007694/2019-26		02070.002983/2020-72	
02070.006696/2018-17		02070.002537/2021-49	
02070.006699/2018-51		02070.002858/2015-03	
02126.002008/2017-76		02001.003855/2006-10	
02070.012884/2017-01		02119.001118/2020-13	
02126.012834/2016-42		02001.000336/2005-19	
02070.005239/2019-96			
02070.003017/2009-67			
02124.001923/2018-45			
02126.003825/2018-22			
02070.006660/2019-14			
02070.012883/2017-59			
02123.000657/2017-62			
02070.001924/2020-87 02070.007411/2019-46			
02128.000474/2018-88			
02127.002182/2018-90			