



## RELATÓRIO

TC-010.236/2011-2

Fiscalização nº 442/2011

Relator: Min. Aroldo Cedraz

### DA FISCALIZAÇÃO

**Instrumento:** Monitoramento

**Ato originário:** Acórdão nº 2212/2009 – Plenário

**Objeto da fiscalização:** Itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 2212/2009 – Plenário

**Ato de designação:** Portarias de Fiscalização (8ª Secex):

Planejamento: 760, de 15/4/2011 (Peça 1)

Execução e Relatório: 1178, de 30/5/2011 (Peça 4)

**Período abrangido pela fiscalização:** (período referente aos fatos analisados)

**Composição da equipe:** Bertrand de Matos Moura – matr. 8150-7 – (Coordenador)

Carla Ribeiro da Motta – matr. 3091-0

### DA ENTIDADE FISCALIZADA

**Entidade fiscalizada:** Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis - IBAMA

**Vinculação (ministério):** Ministério do Meio Ambiente - MMA

**Vinculação TCU (unidade técnica):** 8ª Secex

**Responsável pela entidade:**

**nome:** Curt Trennepohl

**cargo:** Presidente

**período:** desde 25/2/2011

### PROCESSO(S) CONEXO(S)

- TC-009.362/2009-4



## SUMÁRIO

<b>Título</b>	<b>Página</b>
<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>3</b>
<b>1.1. Deliberação</b>	<b>3</b>
<b>1.2. Visão Geral do Objeto</b>	<b>3</b>
<b>1.3. Objetivo</b>	<b>3</b>
<b>1.4. Metodologia utilizada</b>	<b>4</b>
<b>1.5. Limitações</b>	<b>4</b>
<b>1.6. Processos Conexos</b>	<b>5</b>
<b>2. ANÁLISE DO ATENDIMENTO DAS DELIBERAÇÕES</b>	<b>5</b>
<b>3. BENEFÍCIOS EFETIVOS DAS DELIBERAÇÕES</b>	<b>33</b>
<b>4. COMENTÁRIOS DOS GESTORES</b>	<b>33</b>
<b>5. CONCLUSÃO</b>	<b>33</b>
<b>6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO</b>	<b>35</b>

## 1 – INTRODUÇÃO

### 1.1 – Deliberação

1. Acórdão 2212/2009 – Plenário.

### 1.2 – Visão geral do objeto

2 O presente trabalho de monitoramento teve como origem o Levantamento de Auditoria realizado com o objetivo de analisar os instrumentos de avaliação finalística do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis - Ibama no processo de licenciamento ambiental, a fim de contribuir para o aperfeiçoamento da sua gestão, em cumprimento ao subitem 9.5 do Acórdão nº 345/2009 – TCU – Plenário. Nessa oportunidade, foi vislumbrada a oportunidade de aprimorar a análise de questões ambientais referentes ao licenciamento das obras públicas fiscalizadas pelo Tribunal. Os resultados do trabalho foram agregados ao relatório consolidado do Fiscobras 2009, encaminhado ao Congresso Nacional em cumprimento ao disposto na Lei n.º 11.768/2008 - LDO 2009.

3 Inicialmente, a ideia proposta para a auditoria era de avaliar potenciais discrepâncias no rigor das exigências do licenciamento ambiental por parte das secretarias estaduais competentes. Para isso, seria selecionada uma amostra de obras semelhantes (mesma tipologia, estágio e em locais de características próximas) com licenças expedidas por órgãos ambientais de diferentes estados. Tal análise permitiria aferir se o patrimônio ambiental nacional estaria sendo considerado de forma razoavelmente homogênea.

4 Ao iniciar a fase de planejamento da mencionada auditoria, a equipe verificou que seria inviável comparar obras públicas licenciadas por diferentes órgãos ambientais estaduais. Devido às diferentes características do meio biótico, físico e socioeconômico de cada estado, bem como à magnitude de cada empreendimento, os procedimentos de análise para a concessão de licenças ambientais são díspares e específicos, dificultando uma comparação entre o rigor adotado por distintos órgãos licenciadores. Também corroborou o fato de que as obras públicas de maior materialidade fiscalizadas pelo TCU, geralmente são as que causam significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, pertencendo, assim, a competência de licenciar ao Ibama, e não aos estados.

5 Diante desta situação, delimitou-se como foco da auditoria o processo de licenciamento ambiental realizado no âmbito do Ibama, no intuito de analisar os instrumentos de controle ambiental adotados para compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

6 Durante a execução dos trabalhos daquela auditoria, foram analisados aspectos relativos à avaliação sistemática dos impactos ambientais, aos benefícios potenciais e efetivos decorrentes do licenciamento de obras e à padronização do processo de licenciamento ambiental.

7 Pretendia-se que a iniciativa fosse o indutor de um processo contínuo de aprimoramento da análise ambiental de obras públicas fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União, além de fornecer subsídios para futuros trabalhos nesta área.

8 O Plenário do TCU, ao examinar o levantamento de auditoria ora tratado, proferiu o Acórdão 2212/2009-P, cujas determinações e recomendações dirigidas ao Ibama serão analisadas adiante, nesta primeira ação de monitoramento da referida deliberação.

### 1.3 – Objetivo

9 Monitorar os itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 2212/2009-Plenário, em cumprimento ao item 9.3.2 da mesma deliberação.

#### 1.4 – Metodologia utilizada

10 Para a realização do presente trabalho, foram seguidas as orientações constantes do documento “Padrões de Monitoramento”, instituído pela Portaria-Segecex 27/2009.

11 Nesse sentido, no início do monitoramento, foi elaborada a Matriz de Planejamento, identificando, para cada deliberação a ser verificada, as informações requeridas para seu exame, suas fontes e os procedimentos a serem utilizados, designando o membro da equipe responsável pela atividade e os respectivos prazos.

12 Tendo em vista que o Ibama não encaminhou o Plano de Ação no prazo de 180 dias do Acórdão 2212/2009-P (23/9/2009), em desacordo com o estabelecido na determinação 9.1.4, foi necessário expedir correspondência, reiterando os termos da deliberação (Ofício 71/2011 - TCU/SECEX-8 – Peça 5, p. 6), com vistas a obter informações sobre a implementação do aludido Acórdão, que subsidiariam também o presente trabalho de monitoramento.

13 Tendo em vista já terem decorrido quase dois anos da mencionada determinação, contudo, concluiu-se pela necessidade de realizar o monitoramento, mesmo diante da ausência do Plano de Ação, sob pena de não ficar demonstrado o progresso das ações da entidade para a implementação do Acórdão.

14 Nesse sentido, foi enviado ao Ibama o Ofício de Comunicação de Fiscalização nº 41/2011-8ª Secex, em 27/4/2011, solicitando as informações que comprovassem o cumprimento dos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 2212/2009-P. Foi realizada também entrevista com gestores da Dilic para o esclarecimento de algumas medidas adotadas para esse mesmo fim.

15 Cumpre esclarecer que o presente relatório de monitoramento não foi submetido aos gestores, por entendermos dispensável no momento, uma vez que, estando as deliberações ainda em fase de implementação, será preciso realizar um segundo monitoramento em data a ser fixada.

#### 1.5 – Limitações

16 Como principal limitação para o bom andamento do presente trabalho, cabe citar o encaminhamento tardio e incompleto do Plano de Ação pelo Ibama, que deveria ter sido produzido no prazo de 180 dias do Acórdão 2212/2009-P (23/9/2009), estipulado na determinação 9.1.4, conforme acima citado.

17 Outro ponto que merece ser destacado diz respeito ao fato de as deliberações do TCU envolverem medidas de reestruturação da entidade, de normatização de procedimentos e de adoção de soluções de tecnologia de informação, que, devido à sua complexidade demandarão algum tempo para serem implementadas em sua totalidade. Nesse sentido, este monitoramento restringiu-se a informar sobre o andamento das ações adotadas até o presente momento pelo Ibama, não sendo possível ainda avaliar o resultado dessas medidas, fato esse que impediu uma conclusão definitiva sobre o atendimento das deliberações em apreço.

18 Cumpre apontar também as limitações enfrentadas pela entidade para implementar as deliberações do Acórdão 2212/2009-P. A primeira delas refere-se a uma questão eminentemente estrutural da entidade. Segundo o trabalho de avaliação de riscos realizado no Ibama por esta Unidade Técnica em 2010 (TC- 024.101/2009-2 – Acórdão 605/2011 - Plenário), a instabilidade institucional do Ibama afeta a sua atuação consistente, sendo decorrente, principalmente, pela contínua mudança administrativa de seus principais gestores. Ao longo de seus 22 anos de existência, o Ibama já teve dezenove presidentes e, nos últimos oito anos, a Diretoria de Licenciamento Ambiental contou com sete responsáveis.

19 De acordo com esse mesmo trabalho, a ausência de um regimento interno condizente com a real estrutura do Ibama, assim como a falta de um planejamento estratégico institucional também contribui para o agravamento da gestão da entidade e seu sistema de governança.

20 Nesse sentido, cabe registrar que o Ibama está passando por um processo de reestruturação, refletido, em parte, pela elaboração de um novo Regimento Interno.

### **1.6 – Processos conexos**

TC 024.101/2009-2; TC 025.829/2010-6; TC n.º 017.834/2009-1 e TC 016.021/2009-5.

## **2 – ANÁLISE DO ATENDIMENTO DAS DELIBERAÇÕES**

**2.1 – Deliberação – Determinação 9.1.1:** “com fulcro nos princípios fundamentais da Administração Pública de impessoalidade, publicidade e eficiência, arrolados na Constituição Federal, art. 37, bem como na Resolução Conama 237/97, combinada com a Instrução Normativa Ibama 184/08, elabore padrões e normas específicas para os procedimentos e critérios técnicos e metodológicos adotados no processo de licenciamento ambiental federal, por tipologia de obra e que sejam passíveis de padronização.”

### **2.1.1 – Situação que levou à proposição da deliberação:**

21 Sendo um procedimento administrativo, o licenciamento deve observar os princípios fundamentais da Administração Pública, entre eles o da legalidade, publicidade, impessoalidade e eficiência.

22 Assim, para que estes princípios sejam atendidos no processo de licenciamento, é importante que os procedimentos desenvolvidos pelo órgão ambiental sejam realizados de acordo com a legislação pertinente, dando ampla publicidade dos seus atos e seguindo padrões pré-definidos formalmente normatizados, e não de acordo com a discricionariedade de seus analista, pois quanto mais objetivo for o processo, maior será a governabilidade da instituição sobre o licenciamento.

23 A padronização, como ferramenta gerencial de controle e gestão organizacional, pode tornar o processo de licenciamento ambiental mais previsível e transparente, possibilitando uma comunicação mais eficaz entre empreendedor e licenciador, pois permite uma maior clareza das exigências que devem ser atendidas pelo empreendedor e quais os critérios de análise adotados pela entidade ambiental para aprová-lo, ou não.

24 Durante a execução da auditoria, que deu origem ao Acórdão 2212/2009-TCU-Plenário, identificou-se como terceiro achado a insuficiência de padronização para cada tipologia de obra.

25 Dentre as principais causas, identificaram-se a ausência de um sistema de informações eficiente sobre o licenciamento ambiental; a ausência de um programa de capacitação para os analistas da Dilic; e a falta de incorporação de boas práticas de gestão.

26 Por sua vez, os seguintes efeitos reais e potenciais foram evidenciados: não uniformidade nas exigências e pareceres dos analistas ambientais no processo de licenciamento ambiental; discricionariedade excessiva na análise dos processos; responsabilização judicial do(s) analista(s) da Dilic pela concessão, ou não, da licença ambiental; aumento no número de condicionantes e exigências nas licenças ambientais; desconhecimento por parte do empreendedor de como está sendo avaliado; estudos ambientais mal elaborados; e possibilidade de interferência política no processo de licenciamento.

### **2.1.2 – Providências adotadas e comentários dos gestores:**

27 De acordo com o Memorando 147/2011- Dilic/Ibama, de 24/2/2011 (Peça 5, p. 8-9), o Ibama informou que instituiu, por meio da Ordem de Serviço 5/2010, de 30/7/2010, o Comitê Permanente de Analistas Ambientais da Dilic (Peça 3, p. 66). Este Comitê tem por objetivo auxiliar

o atendimento à determinação 9.1.1 do Acórdão 2212/2009 TCU - Plenário, atuando como fórum consultivo interno nos processos decisórios referentes ao estabelecimento e/ou alteração de rotinas e procedimentos no âmbito da Dilic.

28 Conforme o documento acima, o Comitê da Dilic iniciou o levantamento e registro dos processos sob a responsabilidade da Diretoria (Licenciamento Ambiental Federal, Avaliação de Impactos Ambientais e respectivos processos de apoio administrativo). Este trabalho baseia-se no Guia "D" de Simplificação do GesPública, que apresenta metodologias voltadas ao registro, análise e aperfeiçoamento (eficácia, eficiência, efetividade e relevância dos procedimentos) de processos da Administração Pública.

29 Até o momento, o Comitê da Dilic concluiu os seguintes trabalhos: (1) levantamento das etapas de licenciamento ambiental federal, agrupamento das etapas em subprocessos e identificação dos elementos do processo e detalhamento de entradas, insumos, produtos e clientes/usuários; (2) identificação e classificação das normas relacionadas ao processo de Licenciamento Ambiental Federal e ao processo de Avaliação de Impacto Ambiental- AIA; e (3) desenho dos fluxos atuais — representação do atual modelo operacional da Dilic.

30 Visando obter contribuições das Coordenações da Dilic e dos Núcleos de Licenciamento Ambiental — NLA nos Estados, o Comitê disponibilizou os documentos produzidos por meio da intranet do Ibama. A próxima etapa do trabalho refere-se à análise de problemas e a proposição de melhorias ao fluxo de procedimentos mapeado, que registra o atual modelo operacional do processo administrativo de Licenciamento Ambiental Federal.

31 Por fim, o Ibama informa que as atividades do Comitê da Dilic visam permitir o aperfeiçoamento das normas técnicas e jurídicas às quais estão vinculados os procedimentos do Licenciamento Ambiental Federal, incluindo a definição de padrões e normas específicas para os procedimentos e critérios técnicos (parâmetros, indicadores e metodologias) referentes à Avaliação de Impactos Ambientais de atividades e empreendimentos licenciados pelo Ibama.

32 Ainda em relação a essa determinação, o Ibama informou que o Comitê Permanente de Analistas Ambientais da Dilic realizou as ações de 1 a 5, apresentadas no plano de trabalho do referido Comitê ( Peça 5, p. 13). Desta forma, o Ibama desenvolveu as etapas de Planejamento e Mapeamento dos Processos da Dilic, representadas pelas seguintes ações: 1) Estabelecer pré-requisitos; 2) Elaborar plano de trabalho; 3) Levantar atividades e normas; 4) Identificar elementos do processo; 5) Desenhar fluxogramas atuais.

33 O Ibama ressaltou ainda que o atraso no cronograma inicialmente proposto ocorreu em razão de alguns fatores, tais como: 1) o Comitê da Dilic é composto por 13 Analistas Ambientais, mas apenas cinco membros participaram continuamente da execução do Plano de Trabalho devido à escassez de pessoal na Diretoria e à necessidade de atendimento das demandas de licenciamento ambiental dos empreendimentos prioritários para o crescimento do país; 2) a Ordem de Serviço de criação do Comitê estabeleceu 12 horas semanais para o desempenho das funções do Comitê, mas este número de horas semanais demonstrou-se suficiente apenas para a realização de reuniões voltadas a distribuição de tarefas e validação de produtos elaborados pelos membros do Comitê (Peça 5, p. 14).

34 Visando solucionar essas questões, o Ibama informou que revisará a Ordem de Serviço de criação do Comitê da Dilic, de forma a definir membros integrantes com dedicação em tempo integral à coordenação e execução das atividades previstas para a conclusão do Plano de Trabalho, além dos representantes já definidos, que são responsáveis pelas ações de sensibilização e validação dos produtos do Comitê em cada Coordenação. Em função de revisão da Ordem de Serviço, será revisado também o cronograma de ação do Plano de Trabalho, visando adequação dos prazos.

### 2.1.3 – Análise:

35 Em resposta ao Ofício nº 41/2011 – 8ª Secex/TCU, o Ibama enviou as seguintes evidências sobre as atividades desenvolvidas para o atendimento da deliberação em apreço ( Peça 3, p. 65-200):

1 – Cópia da Ordem de Serviço 5/2010, 30/7/2010, que instituiu o Comitê Permanente Analistas da Dilic, bem como suas eventuais revisões;

2 – Entregas das Etapas I e II do Plano de trabalho (Planejamento e Mapeamento do Processo), *sem a definição de responsáveis pelas medidas e os prazos vencidos para implementação*, por meio dos seguintes documentos: a) cópia do plano de trabalho do Comitê; b) relação das etapas identificadas; c) revisão do agrupamento de etapas em subprocessos; d) formulário de identificação dos elementos do processo; e) levantamento e classificação de normas; e duas versões do desenho do fluxograma atual.

3 – Atas ou registro das reuniões do Comitê Permanente de Analistas da Dilic, *sem as respectivas listas de presença*.

36 De acordo com os documentos apresentados, a instituição do Comitê Permanente de Analistas da Dilic foi uma medida importante para o processo de melhoria e fortalecimento do Licenciamento Ambiental Federal do Ibama.

37 Referente ao desenho do fluxograma atual de procedimentos da Dilic, constatou-se que houve a revisão em apenas duas das suas coordenações, sendo ainda necessário proceder a revisão com as demais coordenações, consolidar as sugestões e realizar a validação junto a toda a diretoria.

38 É possível inferir que o Ibama tomou medidas alinhadas com o objetivo de atender à determinação em comento. Embora a Dilic não tenha ainda conseguido implementar as etapas III e IV, que visam analisar as melhorias dos processos de licenciamento e implementá-las por meio de treinamentos, confecção de manuais e comunicações, pode-se evidenciar o avanço das ações do Comitê.

39 De acordo com o Ibama (Peça 3, p. 4), os demais produtos solicitados ainda não foram produzidos e deverão ser obtidos com a continuidade dos trabalhos do Comitê. A Ordem de Serviços do Comitê será revista visando selecionar integrantes com disponibilidade para elaborar o novo plano de trabalho, incluindo as estratégias, prazos e responsáveis pela elaboração dos demais produtos solicitados.

40 Merece destaque, como uma boa ação do Ibama, a proposta de estruturação da Dilic/2011 (Peça 3, p. 8-64), que internaliza a preocupação da entidade em aperfeiçoar o Licenciamento Ambiental Federal. Esse estudo apresenta: um diagnóstico atual do LAF; os desafios e oportunidades de melhorias da Dilic; e o projeto de reestruturação organizacional da unidade para corresponder às demandas do país.

### 2.1.4 – Evidências:

41 Memorando 147/2011- Dilic/Ibama, de 24/2/2011 (Peça 5, p. 8 e 14); Memorando 407/2011/Dilic/IBAMA, de 19/5/2011 (Peça 3, p. 1-209).

### 2.1.5 – Conclusão:

42 Conclui-se que a determinação do item 9.1.1, referente ao Acórdão 2212/2009 TCU-Plenário, se encontra parcialmente cumprida. Ficou evidente que o Ibama direcionou esforços para atender a essa determinação e, caso implemente as demais ações previstas no plano de trabalho do Comitê Permanente de Analistas Ambientais da Dilic, conseguirá elaborar novos padrões e normas para os procedimentos, critérios técnicos e metodológicos a serem adotados no processo de Licenciamento Ambiental Federal – LAF.

### **2.1.6 – Proposta de encaminhamento:**

43 Tendo em vista que a determinação 9.1.1 do Acórdão 2212/2009-P ainda se encontra parcialmente cumprida, será necessário verificar as medidas adotadas pela entidade em momento futuro, razão pela qual se propõe que a presente questão venha a ser analisada em novo monitoramento a ser realizado em dezoito meses.

**2.2 – Deliberação – Determinação 9.1.2:** “compatibilize a realidade administrativa de sua estrutura com as previsões de seu Regimento Interno, notadamente o disposto nos artigos 3º, III, 4.1.1, e 68, incisos I a VIII, com vistas a realizar o acompanhamento e a comunicação institucional dos resultados do processo de avaliação de impacto ambiental do Ibama”. (Redação dada pelo Acórdão 759/2010 TCU/Plenário – Pedido de Reexame).

#### **2.2.1 – Situação que levou à proposição da deliberação:**

44 De acordo com as evidências apresentadas no Relatório de Levantamento de Auditoria, que deu origem ao Acórdão 2212/2009-P, ficou nítido que os impactos e riscos ambientais das obras licenciadas pelo Ibama não são avaliados e acompanhados sistematicamente em todas as fases do licenciamento. A ausência deste controle sistemático pode comprometer a efetividade do licenciamento ambiental como um todo, visto que o seu objetivo principal é de garantir a mitigação dos impactos negativos do empreendimento e potencializar os positivos.

45 Essas análises não significam a ausência da fase de acompanhamento pelo Ibama, mas indicam que ela tem um peso relativamente pequeno diante da importância e dos recursos despendidos nas etapas de pré-aprovação do projeto.

46 O relatório de auditoria indicou uma excessiva preocupação do Ibama com os aspectos formais do processo de AIA em detrimento de seu conteúdo substantivo. Percebe-se que grande atenção é dedicada à preparação de um EIA e à exigência de que o projeto incorpore um extenso programa de mitigação de impactos. No entanto, uma vez aprovado o projeto, há um série de dificuldades do Ibama para verificar se ele foi realmente implantado de acordo com o prescrito e se as medidas mitigadoras atingiram seus objetivos de proteção ambiental.

47 Considerando essas limitações, verificou-se que o Regimento Interno do Ibama (Portaria nº 230, de 14/05/02) ainda se encontra em vigor. Desse modo, constatou-se que na atual estrutura da Dilic ainda não existe a Coordenação de Avaliação de Impactos e Riscos e tampouco responsáveis formais pelas atribuições específicas estabelecidas no art. 68 daquele Regimento.

#### **2.2.2 – Providências adotadas e comentários dos gestores:**

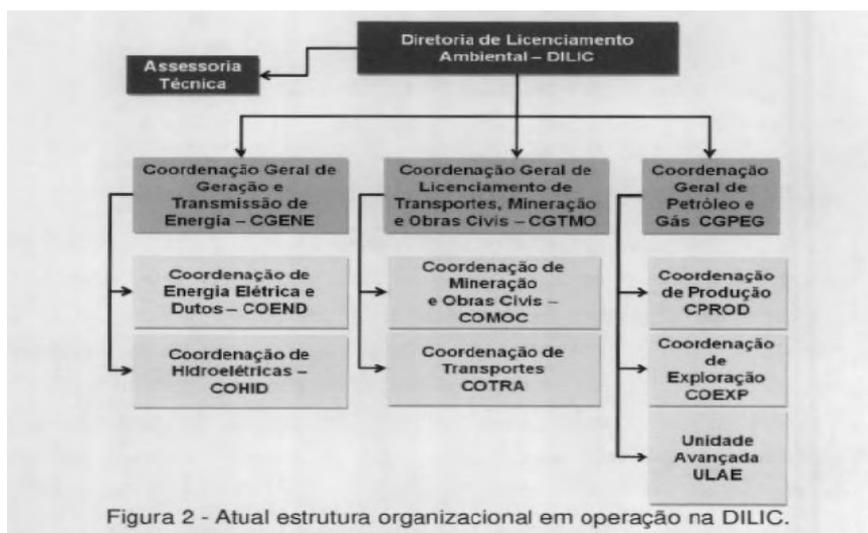
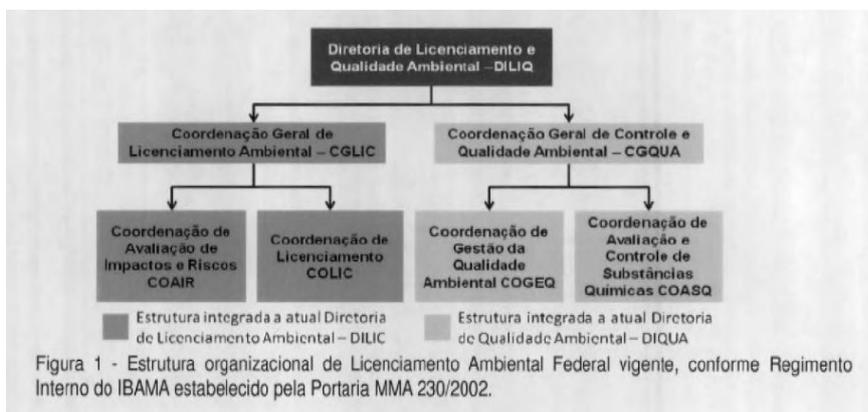
48 Em relação à determinação 9.1.2 do Acórdão 2212/2009 – Plenário, revisada pelo Acórdão 759/2010 – Plenário, o Ibama informou que o processo de AIA de atividades e empreendimentos disponibiliza informações ambientais que subsidiam as decisões ao longo dos processos de Licenciamento Ambiental Federal. Essas decisões visam estabelecer condicionantes voltadas ao aperfeiçoamento individual de cada projeto licenciado (incluindo a proposição e dimensionamento de estratégias para a mitigação e compensação dos impactos ambientais) (Peça 5, págs. 9-11)

49 Tais condicionantes são estabelecidas por meio de licenças ambientais e devem ser executadas de forma a mitigar ou compensar os danos ambientais. A decisão para o deferimento ou indeferimento de licenças é subsidiada por análises técnicas dos diagnósticos de cenários atuais (Estudos Ambientais) e dos prognósticos de cenários futuros (Programas Ambientais) que resultam do processo de Avaliação de Impacto Ambiental. Portanto, as condicionantes ambientais estabelecidas nos processos de Licenciamento Ambiental Federal visam o aperfeiçoamento de projetos setoriais de forma a promover o desenvolvimento sustentável.

50 Considerando o contexto do Licenciamento Ambiental Federal, os Analistas Ambientais analisam informações que resultam do processo de Avaliação de Impacto Ambiental de atividades e empreendimentos. Estas análises, por sua vez, subsidiam as decisões ao longo do processo de Licenciamento Ambiental.

51 Portanto, o Ibama informa que não há necessidade de criar uma coordenação específica de Avaliação de Impactos Ambientais, pois estas atividades são desenvolvidas em todas as coordenações da Dilic paralelamente aos procedimentos administrativos de Licenciamento Ambiental Federal (Peça 5, pág. 10).

52 Além disso, o Ibama informou que a Dilic elaborou uma proposta de estruturação organizacional, tendo em vista a necessidade de revisão do regimento interno do Ibama. A Figura 1 ilustra o modelo formalmente vigente, conforme Portaria MMA 230/2002; a Figura 2, o atual modelo da estrutura organizacional de Licenciamento Ambiental Federal, e a Figura 3, a estrutura proposta pela Dilic, visando aperfeiçoar o modelo de gestão dos processos sob a governabilidade da Diretoria.



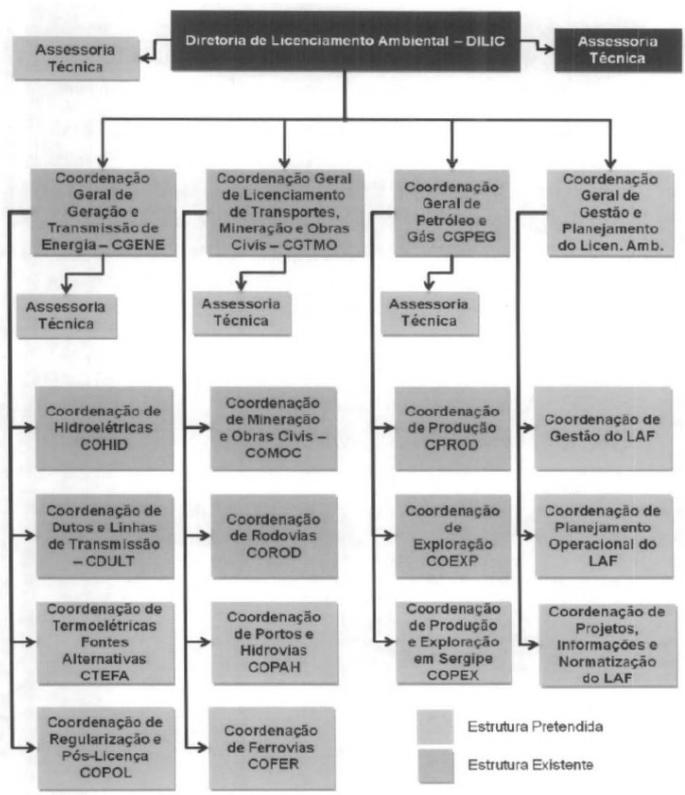


Figura 3 - Estrutura Organizacional proposta pela DILIC.

53 A estrutura organizacional proposta pelo Ibama (Figura 3) visa formalizar a estrutura organizacional necessária para execução das atividades de planejamento e gestão do Licenciamento Ambiental Federal e, também, para ampliação da capacidade operacional da Diretoria, com a criação de coordenações por temas setoriais.

54 De acordo com o Ibama (Peça 5, págs. 9-11), a formalização da estrutura voltada ao planejamento e gestão do Licenciamento Ambiental Federal permitirá o aperfeiçoamento dos seguintes processos: (1) gestão de informações e conhecimento; (2) gestão de logística e infraestrutura; (3) gestão de canais de comunicação e atendimento com os diversos atores que integram o sistema de governança do Licenciamento Ambiental Federal; (4) capacitação e gestão de pessoas por competências; (5) gestão de métodos — procedimentos, conceitos e normas; (6) gestão de projetos e recursos financeiros; (7) disponibilização de ferramentas de apoio às decisões — relatórios, infográficos, mapas temáticos e indicadores.

**2.2.3 – Análise:**

55 A deliberação em apreço teve como objetivo atender duas inconformidades. A primeira é a incompatibilidade entre a estrutura formal e a estrutura real da Dilic, em desacordo com o atual Regimento Interno do Ibama.

56 A segunda inconformidade é a ausência de um acompanhamento sistemático dos riscos e impactos ambientais nas fases de instalação e operação do licenciamento, contrariando o artigo 8º, incisos II e III da Resolução Conama nº 237/97.

57 Recentemente, o TCU se pronunciou sobre o primeiro problema no Acórdão nº 759/2010 – TCU – Plenário. Ao apreciar o Pedido de Reexame impetrado pelo Ibama, que pleiteava o respeito por sua autonomia no sentido da distribuição interna de suas atribuições, o Tribunal assim se pronunciou:

“Observo que, não obstante a promoção das alterações cabíveis, é mantido, em essência, o objetivo das respectivas determinações efetuadas ao Ibama, que é a compatibilização por aquela entidade entre a realidade fática e as disposições de seu Regimento Interno, visando

tanto à observância aos princípios da legalidade, publicidade e eficiência, quanto à preservação da transparência, essencial ao exercício do controle em todas as suas vertentes, bem como, facilitadora da interação com outros órgãos e com a sociedade.” (Voto do Ministro-relator Raimundo Carreiro no TC 009.362/2009-4, que originou o Acórdão N° 759/2010 – TCU – Plenário)

58 Essa incompatibilidade entre a estrutura formal e a estrutura real do Ibama é indesejável, haja vista criar empecilhos tanto ao controle (interno e externo) como para os servidores do Ibama que lidam na sua área de competência.

59 Do mesmo modo, é inconcebível que os titulares dos cargos de gestão do Ibama promovam mudanças na estrutura e no funcionamento das unidades de acordo com as suas convicções e interesses pessoais, sem qualquer previsão regimental ou legal, desestruturando os instrumentos de controle existentes.

60 O Ibama já reconheceu o problema no Relatório de Gestão 2009: “ *o desenvolvimento deste trabalho evidenciou fragilidade referente ao Regimento Interno da Instituição, uma vez que dada a nova ordem jurídica ao arranjo institucional do Ibama com a edição da Lei N° 11.516/07 e do Decreto N° 6.099 de 27 de abril de 2007, impõe-se a adequação do regimento a essa nova realidade.*”

61 O principal efeito dessa situação, além de não observar aos princípios da legalidade, publicidade e eficiência, e de comprometer a transparência e o exercício de controle da sociedade, é o prejuízo à governança corporativa do Ibama.

62 Para agravar a situação, a proposta do novo Regimento Interno do Ibama (Peça 3, págs. 273 a 340), entregue ao MMA em 11/4/2011, por meio do Ofício GP/IBAMA, de 8/4/2011, não contempla as alterações no organograma apresentado na Figura 3, com base na proposta da Dilic.

63 Nesse cenário, caso o novo Regimento Interno do Ibama seja aprovado e publicado pelo MMA, já nascerá desatualizado em relação a última proposta da Dilic (Peça 5, págs. 9 a 11), enviada ao TCU em 24/2/2011 (Peça 5, pág. 7).

64 Mais uma vez, o Ibama corre o risco de criar uma realidade fática incompatível com o seu novo Regimento Interno. Para evitar esse problema, a alta administração do Ibama deve avaliar a proposta da Dilic para, então, fazer as devidas adequações na proposta do novo Regimento Interno da entidade.

65 De acordo com os princípios e as boas práticas de gestão, as mudanças organizacionais necessitam ser previamente amparadas por um planejamento estratégico. A partir das orientações estratégicas é que se deve iniciar o aprimoramento e o desenvolvimento dos processos de negócios, alinhados com tais perspectivas organizacionais, a fim de atingir os objetivos mais importantes da entidade. Por último, recomenda-se a mudança de estrutura organizacional, quando as diretrizes e processos estratégicos já tiverem sido internalizados na organização.

66 Caso contrário, e como é de costume na maioria das organizações, a mudança na estrutura organizacional: organogramas, hierarquias e processos decisórios não promoverá incrementos reais na gestão da entidade, configurando-se em meras formalidades, a exemplo do atual Regimento Interno do Ibama em relação à realidade fática da Dilic.

67 Em relação à segunda inconformidade, destaca-se a insuficiência de acompanhamento da Dilic após as licenças de instalação e operação. Essa atribuição é muito relevante para o processo de AIA e está disposta no inciso VIII do art. 68 do atual Regimento Interno do Ibama, a saber:

**Art. 68. VIII** - promover, avaliar e incentivar a implementação dos programas de controle ambiental.

68 A determinação ora em apreço tem como foco o aperfeiçoamento da AIA na sua função de gestão ambiental, notadamente quanto ao aspecto do acompanhamento nas fases das licenças de instalação e operação.

69 Luiz Enrique Sánchez (1993), em “**Os papéis da avaliação de impacto ambiental**. In: L. E. Sánchez (org.), Avaliação de impacto ambiental: situação atual e perspectivas. São Paulo: EPUSP”, afirma que a AIA é eficaz quando desempenha quatro papéis complementares: 1 – Ajuda à decisão; 2 – Ajuda à concepção de projetos; 3 – Instrumento de negociação social e 4 – Instrumento de gestão ambiental.

70 Conforme será analisado em detalhe no item 2.13.3, a AIA tem também o papel de facilitar a gestão ambiental do futuro empreendimento. No Ibama, esse papel é realizado na fase de acompanhamento.

71 O acompanhamento tem como funções assegurar a implementação dos compromissos assumidos pelo empreendedor (descritos nos estudos ambientais e nas licenças ambientais); adaptar o projeto ou seus programas de gestão no caso de ocorrência de impactos não previstos ou de magnitude maior que o esperado; demonstrar o cumprimento desses compromissos e a consecução de certos objetivos e metas (como o atendimento aos requisitos legais); fornecer elementos para o aperfeiçoamento do processo de AIA, identificando problemas decorrentes das etapas anteriores.

72 O acompanhamento pode ser feito por meio de supervisão, fiscalização, auditoria ambiental e também com o auxílio de comissões institucionais especiais de acompanhamento de impactos ambientais.

73 Observa-se que a Dilic desenvolveu maturidade nas fases introdutórias do AIA, notadamente na fase de licença prévia (exame da proposta, triagem, escopo, análise técnica do EIA, consulta pública e decisão de aprovação). No entanto, a fase de acompanhamento, indispensável à gestão ambiental e ao monitoramento do empreendimento, ainda precisa ser aprimorada, constituindo-se um dos principais desafios da Dilic.

74 Cabe ao Ibama aperfeiçoar a sua capacidade de acompanhamento a fim de que o AIA tenha condições de garantir a gestão ambiental de todos os empreendimentos de significativos impactos ambientais.

75 Independente da nova estrutura regimental que o Ibama venha a adotar, é fundamental que a Dilic aprimore o seu acompanhamento no processo de AIA, especificamente como instrumento avaliador da gestão ambiental realizada pelo empreendedor.

76 Nesse sentido, ressalta-se que o Ibama tem avançado em direção ao aperfeiçoamento do processo de AIA. Conforme abordado nos itens 2.6.2 e 2.6.3 adiante, a Dilic apresentou um bom diagnóstico de suas operações e pretende fortalecer a sua capacidade de acompanhamento pós licença.

77 Por último, espera-se que a proposta do novo Regimento Interno do Ibama (Peça 3, págs. 273 a 340), entregue ao MMA em 11/4/2011, por meio do Ofício GP/IBAMA, de 8/4/2011, seja retificada tempestivamente, para que as alterações no organograma, esperadas pela Dilic, sejam contempladas, antes de sua publicação.

#### **2.2.4 – Evidências:**

78 Memorando 147/2011- Dilic/Ibama, de 24/2/2011 (Peça 5, págs. 9-11); Memorando 407/2011/Dilic/IBAMA, de 19/5/2011 (Peça 3, págs. 273 a 340).

#### **2.2.5 – Conclusão:**

79 Conclui-se que o Ibama ainda não atendeu a deliberação em apreço, pois ainda não compatibilizou a realidade administrativa de sua estrutura com as previsões de seu Regimento

Interno, em relação à Dilic, com vistas a realizar o acompanhamento sistemático e a comunicação institucional dos resultados do processo de avaliação de impacto ambiental.

80 A ausência deste controle sistemático pode comprometer a efetividade do licenciamento ambiental como um todo, visto que o seu objetivo principal é de garantir a mitigação dos impactos negativos do empreendimento e potencializar os positivos.

#### **2.2.6 – Proposta de encaminhamento:**

81 Tendo em vista que a determinação 9.1.2 do Acórdão 2212/2009-P, com redação dada pelo Acórdão 759/2010 TCU/Plenário – Pedido de Reexame, ainda não foi cumprida, será necessário verificar as medidas adotadas pela entidade em momento futuro, razão pela qual se propõe que a presente questão venha a ser analisada em novo monitoramento a ser realizado em dezoito meses.

**2.3 – Deliberação – Determinação. Item 9.1.3:** “defina responsáveis na Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic) pelas atribuições previstas no art. 68, incisos I a VIII de seu atual Regimento Interno, uma vez que o processo de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é desenvolvido durante o licenciamento ambiental e não deve ser realizado por consultores externos ao órgão.” (Redação dada pelo Acórdão 759/2010 TCU/Plenário – Pedido de Reexame).

#### **2.3.1 – Situação que levou à proposição da deliberação:**

82 Ver item 2.2.1.

#### **2.3.2 – Providências adotadas e comentários dos gestores:**

83 De acordo com o Memorando 147/2011- Dilic/Ibama, de 24/2/2011 (Peça 5, pág. 12), a Dilic informou que as atribuições descritas pelos incisos I a VIII do art. 68 do Regimento Interno do Ibama (Portaria nº 230, de 14/5/2002) são compartilhadas pelas coordenações temáticas de licenciamento e os seus titulares respondem por essas atribuições.

#### **2.3.3 – Análise:**

84 Considerando as atividades desenvolvidas no processo de AIA pela Dilic, observou-se que os coordenadores da Dilic respondem pelas atribuições do art. 68 do atual Regimento Interno do Ibama, apesar das limitações anteriormente discutidas sobre a falta de acompanhamento sistemático dos impactos ambientais.

85 Durante as entrevistas, constatou-se também que a Dilic eventualmente necessita de consultores externos para análise de impactos ambientais específicos, devido à alta complexidade de alguns empreendimentos, com novas tecnologias e riscos específicos.

86 Apesar de possuir um corpo técnico especializado, é razoável que, em alguns processos específicos, dada a complexidade e especificidade tecnológica, seja necessária a contratação de consultores externos para apoiar o processo de AIA, durante o licenciamento ambiental da Dilic/Ibama.

87 De acordo com as entrevistas na Dilic, essa prática visa atender às excepcionalidades do licenciamento ambiental federal e não se trata de regra utilizada em todos os processos de licenciamento. Vale ressaltar que, mesmo nesses casos excepcionais, os pareceres dos consultores externos são apreciados pelo corpo técnico da Dilic, que possui a autonomia na decisão sobre as emissões das respectivas licenças ambientais.

#### **2.3.4 – Evidências:**

88 Memorando 147/2011- Dilic/Ibama, de 24/2/2011 (Peça 5, pág. 12).

89 Entrevistas com gestores na reunião de apresentação deste trabalho e contatos posteriores.

### **2.3.5 – Conclusão:**

90 Conclui-se que o Ibama cumpriu a deliberação em apreço, pois as atribuições pertinentes ao processo de Avaliação de Impacto Ambiental são compartilhadas pelas coordenações temáticas de licenciamento e os seus titulares respondem por essas atribuições.

91 Da mesma forma, ficou demonstrado que a Dilic somente se utiliza de consultores externos em processos cuja excepcionalidade requer conhecimentos específicos, dada a complexidade e relevância dos impactos ambientais correspondentes. Portanto, não restou evidenciada qualquer inconformidade.

### **2.3.6 – Proposta de encaminhamento:**

92 Tendo em vista que a determinação 9.1.3 do Acórdão 2212/2009-P, com redação dada pelo Acórdão 759/2010 TCU/Plenário – Pedido de Reexame, foi cumprida, não será necessária monitorá-la em momento futuro. Dá-se ciência ao Tribunal.

**2.4 – Deliberação – Determinação Item 9.1.4:** “apresente, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias um cronograma de planejamento com as medidas necessárias para o atendimento da determinação constante do subitem 9.1.1 retro, definindo os responsáveis por tais medidas e os prazos necessários para implementação”.

#### **2.4.1 – Situação que levou à proposição da deliberação:**

93 Ver item 2.1.2.

#### **2.4.2 – Providências adotadas e comentários dos gestores:**

94 Por meio do Ofício 328/11/GP-IBAMA, de 13/5/2011, o Ibama requereu uma prorrogação de prazo para apresentar o Plano de Ação, que conterà o cronograma com as medidas necessárias para o atendimento da determinação constante do subitem 9.1.1 retro, definindo os responsáveis por tais medidas e os prazos necessários para implementação (Peça 2, p. 1).

95 No mesmo sentido, o Ibama declarou, por meio do Memorando 407/2011/Dilic/IBAMA, de 19/5/2011 (Peça 3, p. 4), que os demais produtos solicitados ainda não foram produzidos e deverão ser obtidos com a continuidade dos trabalhos do Comitê Permanente de Analistas Ambientais da Dilic. A ordem de serviços deste Comitê será revista, com o objetivo de selecionar integrantes com disponibilidade para elaborar o novo plano de trabalho, incluindo as estratégias, prazos e responsáveis pela elaboração dos demais produtos solicitados.

96 Por meio do Ofício nº 604/2011/GP/IBAMA, de 14/7/2011 (Peça 7, págs. 1 a 16), o Ibama enviou intempestivamente o plano de ação à SECEX-8, que trata das providências adotadas pela entidade para implementação das determinações contidas nos itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5 e 9.1.6 do Acórdão 2212/2009-TCU-Plenário, sobre o qual será tecida a análise a seguir.

#### **2.4.3 – Análise:**

97 Embora tenha tomado providências a respeito, conforme demonstrado nos itens 2.1.3 e 2.1.4 dessa instrução, o Ibama não apresentou no plano de ação enviado ao TCU o cronograma com as medidas necessárias para o atendimento da determinação constante do subitem 9.1.1, definindo os responsáveis por tais medidas e os prazos necessários para implementação. Vale destacar que o Acórdão nº 2212/2009 – TCU – Plenário foi proferido em 23/9/2009, portanto, há mais de 660 dias.

98 De acordo com o plano de ação enviado (Peça 7, págs. 9 e 10), o Comitê Permanente de Analistas Ambientais da Dilic se encontra desmobilizado e necessita de efetiva reestruturação com a publicação de nova ordem de serviço, instituindo o Comitê com novos membros. Desta forma, a Dilic espera, em um prazo de 1 mês, após a publicação da ordem de serviço, a produção do

cronograma revisado e adequado à capacidade de execução da Dilic, com a definição dos responsáveis e prazos, para atender a determinação constante no subitem 9.1.1.

#### **2.4.4 – Evidências:**

99 Ofício nº 328/11/GP-IBAMA, de 13/5/2011 (Peça 2, p. 1); Memorando nº 407/2011/Dilic/IBAMA, de 19/5/2011 (Peça 3, p. 4); Ofício nº 604/2011/GP/IBAMA, de 14/7/2011 (Peça 7, págs. 1 a 16).

#### **2.4.5 – Conclusão:**

100 Até o presente momento, não registramos o atendimento ao item 9.1.4 do Acórdão 2212/2009 – Plenário, de 23/09/2009. O TCU aguarda o envio do cronograma de planejamento com as medidas necessárias para o atendimento da determinação constante do subitem 9.1.1 do Acórdão 2212/2009-P, definindo os responsáveis por tais medidas e os prazos necessários para sua implementação.

#### **2.4.6 – Proposta de encaminhamento:**

101 Tendo em vista que, até o presente momento, não registramos o atendimento ao item 9.1.4 do Acórdão TCU 2212/2009 - Plenário, de 23/9/2009, comunicado à entidade por meio do Ofício 430/2009 TCU/SECEX-8, e considerando a necessidade da publicação da nova ordem de serviço para a composição do Comitê Permanente de Analistas Ambientais da Dilic, conforme Peça 7, págs. 9 e 10, propõe-se que seja determinado ao Ibama, em reiteração ao contido no subitem 9.1.4 do Acórdão 2212/2009-Plenário, que apresente a este Tribunal, no prazo de 90 dias, um cronograma de planejamento com as medidas necessárias para o atendimento da determinação constante do subitem 9.1.1 do Acórdão supra citado, definindo os responsáveis por tais medidas e os prazos para sua implementação, alertando-se o gestor no sentido de que o não cumprimento da determinação no prazo previsto pode ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei nº 8433/92, c/c art. 268, inciso VII, do Regimento Interno do TCU.

**2.5 – Deliberação - Determinação 9.1.5:** *com fundamento na Instrução Normativa Ibama 183/08, art. 9º, § 4º, art. 25, § 4º, art. 31, § 3º, art. 35, § 3º, art. 24, § único, e art. 19, § 1º, providencie a disponibilização no site de licenciamento ambiental do Ibama dos documentos referentes aos pareceres técnicos conclusivos sobre a viabilidade ambiental dos empreendimentos, às licenças prévias de instalação e de operação, aos Estudos de Impactos Ambientais e Relatórios de Impactos Ambientais, e dos demais documentos pertinentes ao processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos sob sua responsabilidade.*

#### **2.5.1 – Situação que levou à proposição da deliberação:**

102 Não disponibilização no Sislic dos documentos exigidos no processo de licenciamento ambiental, ferindo os princípios da administração pública da legalidade e da publicidade e em descumprimento da IN-Ibama 183/2008 e art. 19, § 1º, art. 24, § único, art. 26, § 4º, art. 31, § 3º, art. 35, § 3º da IN Ibama 184/2008, que assim dispõem:

**IN-Ibama 183/2008** – Art. 3º Será dado acesso público às seguintes informações do processo de licenciamento: características do empreendimento, Termos de Referência aprovados, estudos ambientais, Pareceres Técnicos Conclusivos, Agenda de Audiências Públicas e respectivos Editais de convocação, situação do processo, entre outros.

**IN Ibama 184/2008** – Art. 19, § 1º. O EIA/RIMA, o EIA será distribuído aos órgãos federais intervenientes e aos OEMAs e OMMAs envolvidos, e o RIMA será disponibilizado no site do Ibama/Licenciamento, nas Superintendências Estaduais do Ibama envolvidas, no Centro Nacional de Informações Ambientais - CNIA do Ibama e nas sedes municipais envolvidas.

**IN Ibama 184/2008** – Art. 24, parágrafo único O parecer técnico conclusivo deverá ser disponibilizado no site do Ibama/Licenciamento.

**IN Ibama 184/2008** – Art. 26, § 4º. A Licença Prévia será disponibilizada no site do Ibama/ Licenciamento.

*IN Ibama 184/2008* – Art. 31, § 3º. A Licença de Instalação será disponibilizada no site do Ibama/Licenciamento.

*IN Ibama 184/2008* – Art. 35, § 3º A Licença de Operação será disponibilizada no site do Ibama/Licenciamento.

### **2.5.2 – Providências adotadas e comentários dos gestores:**

*103* Por meio do Memorando 147/2011 (Peça 5, p. 14-15), a Dilic havia informado que o Sistema de Licenciamento Ambiental Federal – Sislic está em operação e disponível para a inclusão dos documentos objeto da determinação. Afirmou também que todas as licenças emitidas são digitalizadas e disponibilizadas no site do Ibama, mas que aí não consta grande parte dos documentos referentes ao processo de licenciamento ambiental, tendo em vista a escassez de pessoal para desempenhar as atividades de apoio administrativo para manter a atualização eletrônica dos processos em tramitação no Ibama e o elevado volume desses (1675 processos no exercício de 2010).

*104* Essa tarefa costuma ser desempenhada pelos próprios analistas ambientais responsáveis por analisar Estudos Ambientais e acompanhar programas ambientais, gerando sobrecarga a esses profissionais. Por essa razão, tais documentos acabam sendo apensados somente aos processos físicos.

*105* Já por intermédio do Memorando 407/2011/DILIC/IBAMA (Peça 3 – p. 4), essa diretoria esclareceu que solicitou à Presidência da entidade prioridade na implantação de soluções de Tecnologia da Informação (TI) nas áreas responsáveis por executar o Licenciamento Ambiental (Coordenações da Dilic e NLAs) e, por intermédio do Ofício 153/201 (Peça 3 – p. 212-215), indagou sobre as providências adotadas.

*106* A Presidência encaminhou a demanda à Diretoria de Planejamento, Administração e Logística (Ofício 176/2011, de 17/3/2011 – Peça 3 – p. 217-221), que informou que, objetivando garantir a contratação, o desenvolvimento e a implantação de uma solução de tecnologia da informação para Gestão Eletrônica de Documentos — GED, foram adotadas ações por intermédio de projeto dividido em duas etapas.

*107* A primeira delas, em fase final de homologação, já tendo sido iniciada a fase de implantação do sistema a ser concluída em setembro de 2011, diz respeito ao desenvolvimento interno do Projeto DocIbama (Sistema de Gestão Documental), com os módulos de administração, de documentos, de processo, de tramitação e de arquivo.

*108* A segunda fase refere-se à Elaboração da AVC (Análise de Viabilidade da Contratação) da nova fábrica de software, visando atender às melhorias e integrações com outros sistemas do Ibama, com previsão de lançamento do edital de pregão eletrônico para o segundo semestre de 2011 (Peça 6, p. 3).

*109* A Diplan afirmou também que, com relação a contratação, desenvolvimento e implantação de Gestão Eletrônica de Procedimentos, foi iniciado o projeto e-Proc (Processo Eletrônico de Documentos), que tem por objeto a construção de plataforma customizável e automatizada para diversos tipos de processos de negócios e que, após sua construção (atualmente utilizando como projeto piloto o Processo Eletrônico de Apuração de Infração Ambiental), será facilmente adaptável ao processo de licenciamento.

*110* Esclareceu, todavia, que será necessária avaliação da solicitação feita no PDTI (Plano Diretor de Tecnologia da Informação) referente ao Sislic, para inclusão no AVC da nova fábrica de software e customização do e-Proc para o Licenciamento. A partir daí, então, será possível determinar prazos para a execução de todas as ações previstas para implantar as soluções de TI voltadas à gestão de documento e processos de licenciamento ambiental.

111 Comunicou, outrossim, que os responsáveis pelas ações planejadas para implantar as soluções de TI voltadas à gestão de documentos e processos é o CNIA (Centro Nacional de Informação, Tecnologias Ambientais e Editoração), enquanto que, pelo projeto de Processo Eletrônico e Documentos e Gestão Eletrônica de Procedimento, respondem os componentes da Equipe Técnica da Presidência, e o CNT (Centro Nacional de Telemática), com o apoio da Gerente de Projetos.

112 Para a gestão documental do Ibama, estão previstas, entre outras ações, a estruturação física do arquivo setorial da Dilic e a elaboração de Termo de Referência para contratação de empresa que irá tratar de toda a documentação das unidades da sede do Ibama.

113 Acrescentou, finalmente, que o Ibama tem investido no desenvolvimento de soluções de Tecnologia da Informação principalmente nos últimos três últimos anos, sendo que, somente em 2010, o total de investimentos na área (R\$ 15.800.000,00) superou em 62% o montante gasto com o mesmo propósito em 2008.

### 2.5.3 – Análise:

114 Cumpre-nos ressaltar o comprometimento da cúpula do Ibama para a adoção das providências necessárias ao cumprimento da deliberação deste Tribunal.

115 As ações adotadas até o presente momento demonstram que o Ibama já internalizou a necessidade de desenvolver uma solução de tecnologia de informação para a gestão eletrônica de seus documentos, neste caso específico, dos relativos ao licenciamento ambiental, para, então, poder disponibilizá-los em seu *site*.

116 Em consulta ao Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI do Ibama (Peça 3 – p. 384), constata-se que o Acórdão 2212/2009-P em análise consta da tabela de Referencial Normativo e Legal utilizada para a elaboração desse Plano. Além disso, o e-Proc, o DocIbama, o Sislic, o de Emissão de Licenças Padronizadas e o de AIA-Avaliação do Impacto Ambiental figuram na lista de sistemas considerados prioritários para a contratação da fábrica de software, conforme já informado pela entidade (Peça 3 – p. 422). As melhorias a serem promovidas nos sistemas também figuram no Componente 3 – Sistemas de Informação do Projeto de Fortalecimento do Licenciamento Ambiental Federal (Peça 3 – p. 242).

117 Verifica-se, no entanto, que a solução de tecnologia de informação pretendida envolve várias etapas, compreendendo desde o desenvolvimento de sistemas internos até a contratação de fábrica de software, que deverá ser licitada no segundo semestre deste ano (Peça 6, p. 3), não sendo, portanto, um processo de fácil e rápida implementação.

118 Nesse sentido, a complexidade da adoção das providências, assim como o tempo e os recursos orçamentários disponíveis ao Ibama constituem fatores limitantes que justificam o não cumprimento da deliberação na íntegra pela entidade até o presente momento.

119 Em consulta à página do Ibama na *internet*, relativa à usina hidrelétrica Jirau (<http://www.ibama.gov.br/licenciamento/index.php>), constatou-se que ainda não é possível observar melhorias, no que diz respeito à disponibilização de documentos expedidos no âmbito de processos de licenciamentos em tramitação na Dilic. Permanece o Ibama, portanto, vulnerável a questionamentos sobre sua atuação em tais processos de licenciamento, uma vez que faltam documentos importantes ao licenciamento ambiental em seu *site*.

120 Isso pode ocasionar entendimentos equivocados e demandas desnecessárias, a exemplo de questionamentos por meio de denúncias ou de autoria dos órgãos de controle. Tais demandas geram desperdício de recursos do próprio Ibama, pois podem ocorrer solicitações de esclarecimentos sobre seus procedimentos, e de outros órgãos, a exemplo do TCU e do Ministério Público Federal, muitas das vezes acionados para tratar dessas questões.

121 Com essa atitude, deixa também o Ibama de mostrar à sociedade que, no cumprimento de sua missão institucional, vem atuando no licenciamento de empreendimentos sob sua responsabilidade, de forma a minimizar os impactos da atividade econômica no meio ambiente.

122 Os princípios da publicidade e da transparência de seus atos devem estar presentes no cotidiano da Administração Pública. A observância desses princípios é especialmente importante quando se trata de empreendimentos com potencial de dano ao meio ambiente, como os inúmeros submetidos ao processo de licenciamento pelo Ibama, uma vez que são objeto de atenção e acompanhamento pela sociedade e, em particular, por várias entidades preocupadas com a lisura dos procedimentos e com a preservação do meio ambiente. Nesse sentido, torna-se imprescindível que licenças (prévia, de instalação e de operação), estudos ambientais, autorizações, notas técnicas, pareceres, relatórios de fiscalização e sobre o cumprimento de condicionantes, enfim, os principais documentos relativos ao processo de licenciamento ambiental de empreendimentos sob a responsabilidade do Ibama constem em sua página na *internet*.

123 Tendo em vista que a solução de informática ainda não foi implementada, conforme acima exposto, verifica-se que o Ibama não possui, no momento, as condições necessárias para disponibilizar todos os documentos, referentes a todos os empreendimentos sujeitos ao processo de licenciamento ambiental federal, conforme previstos na Instrução Normativa Ibama 184/08, art. 9º, § 4º, art. 19, § 1º, art. 24, § único, art. 26, § 4º, art. 31, § 3º, art. 35, § 3º.

124 No entanto, conforme a própria Dilic informou, o Sislic já se encontra disponível para a inclusão dos documentos referenciados na determinação. Nesse sentido, ficou evidenciado que alguns avanços já podem ser efetivados, por meio da disponibilização no *site* do Instituto de documentos prioritários referentes a empreendimentos de maior repercussão na sociedade e na mídia, a exemplo das hidrelétricas.

125 Por mais que, inicialmente, o Ibama irá gastar algum tempo nessa tarefa, o fato de dar publicidade a seus pareceres técnicos e a suas ações de acompanhamento fará com que a entidade se torne menos vulnerável a questionamentos por parte da sociedade, de ONGs e de órgãos de controle.

126 Nesse sentido, o investimento do primeiro momento, trará benefícios ao Ibama, tanto em termos de tempo, pois deixará de despender esforços para responder aos questionamentos de outras entidades, como o Ministério Público Federal, quanto de imagem, uma vez que a entidade demonstrará sua atuação ao acompanhar os empreendimentos sob sua responsabilidade em suas várias fases, assim como os fundamentos para as concessões de licenças e autorizações.

127 Por essa razão, como oportunidade de melhoria para a atuação do Ibama, com vistas a implementar a deliberação ora examinada e a garantir publicidade e transparência de seus atos, vislumbra-se a possibilidade da entidade incluir prioritariamente em seu *site* os documentos mais importantes referentes ao licenciamento ambiental dos principais empreendimentos pelo potencial de danos ao meio ambiente ou por outros fatores, como, por exemplo, os de usinas hidrelétricas, uma vez que a falta de acesso a tais documentos pode implicar desgaste desnecessário, conforme acima defendido.

#### **2.5.4 – Evidências:**

128 Ofícios 131/2011/GP/IBAMA, de 27/4/2011 (Peça 5 – p. 1), e 365/2011/GP/IBAMA, de 23/5/2011 (Peça 3 – p. 1); Memorandos 147/2011/DILIC/IBAMA, de 24/2/2011 (Peça 5 – p. 7-23); 407/2011/DILIC/IBAMA, de 19/5/2011 (Peça 3 – p. 3-7); 084/2011/CNT/DIPLAN/IBAMA, de 13/5/2011 (Peça 3 – p. 341-342); 412/2011/DIPLAN/IBAMA, de 30/6/2011 (Peça 6 – p. 3); PDTI (Peça 3 – p. 343/467); consulta ao site em 3/6/2011.

### **2.5.5– Conclusão:**

129 O Ibama demonstrou estar empenhado em adotar as devidas providências para o cumprimento da deliberação, embora ainda não se possa verificar melhorias na disponibilização dos documentos relativos ao licenciamento de empreendimentos em seu sítio na internet. Conclui-se que a determinação ora em exame encontra-se parcialmente cumprida.

### **2.5.6 – Proposta de encaminhamento:**

130 Tendo em vista que a determinação 9.1.5 do Acórdão 2212/2009-P se encontra parcialmente cumprida, será necessário verificar as medidas adotadas pela entidade em momento futuro, razão pela qual se propõe que a presente questão venha a ser analisada em novo monitoramento a ser realizado em dezoito meses.

131 Propõe-se ainda recomendar ao *Ibama*, enquanto não for possível disponibilizar todos documentos dos empreendimentos sujeitos ao LAF, incluir prioritariamente no sítio eletrônico da entidade os Termos de Referência aprovados, os RIMAs, os pareceres técnicos conclusivos, as licenças emitidas e demais documentos relevantes *dos principais empreendimentos sob a responsabilidade da Dilic*, considerando o potencial dos impactos estimados, a repercussão nacional, ou outros fatores sob o critério de importância, uma vez que a falta de acesso a tais documentos pode implicar um aumento da demanda dos órgãos de controle, do Ministério Público Federal, de ONGs e de qualquer outro interessado, e cuja falta de transparência possa justificar a judicialização desses processos.

**2.6 – Deliberação - Determinação 9.1.6:** *com fulcro na Resolução Conama 237/97, artigo 8º, inciso III, estabeleça um acompanhamento sistemático das condicionantes ambientais de modo a garantir a efetividade de seu cumprimento para fins da emissão da licença de operação.*

#### **2.6.1 – Situação que levou à proposição da deliberação:**

132 A concessão da Licença de Operação sem a efetiva constatação do cumprimento das condicionantes pela Dilic fere o dispositivo legal da Resolução Conama n.º 237/97, artigo 8º, inciso II e III, que somente autoriza a operação do empreendimento “após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a instalação e operação”.

#### **2.6.2 – Providências adotadas e comentários dos gestores:**

133 Preliminarmente, o Ibama esclareceu que, como rotina, já realiza o acompanhamento de condicionantes, monitorando os empreendimentos durante a implantação e a operação, mediante vistorias e análise de relatórios de atendimento de condicionantes (Memorando 407/2011/DILIC/IBAMA, de 19/5/2011(Peça 3 – p. 3-7)).

134 Segundo o Ibama, encontram-se em planejamento na Dilic ações com vistas à qualificação do acompanhamento pós-licença com vistas ao cumprimento desta determinação, a saber: 1) fortalecimento das atividades do Comitê da DILIC; 2) criação da Coordenação de Regularização e Pós-Licença ligado à Coordenação Geral de Licenciamento de Geração e Transmissão de Energia; 3) Criação da Coordenação Geral de Planejamento e Gestão do Licenciamento Ambiental Federal ligada diretamente à Dilic; 4) desenvolvimento de soluções eletrônicas de apoio às atividades de acompanhamento de condicionantes, tendo em vista o expressivo volume de dados e informações envolvidos.

135 Acredita a entidade que, com tais ações, será possível sistematizar o acompanhamento pós-licença visando também à elaboração de indicadores que contemplem os benefícios ambientais do Licenciamento Ambiental Federal.

136 O Ibama informou também que, em conjunto com o MMA, está promovendo a remoção de servidores de diversas áreas do Instituto, do ICMBio e do Ministério de Meio Ambiente para integrar o quadro técnico da Dilic e dos Núcleos de Licenciamento Ambiental nas Superintendências Estaduais do Ibama, perfazendo até agora 27 remoções internas e 12 a serem efetivadas (Peça 3 – p. 4-5). Além disso, a entidade convocou 60 novos Analistas Ambientais do concurso público realizado em 2008 (Peça 3 – p. 222-223), que passarão por processo de capacitação.

137 Apesar de o número de servidores ainda não ser o ideal, o Ibama acredita que tal acréscimo no quadro técnico contribuirá para aumentar a capacidade operacional e manter a qualidade dos serviços inerentes ao licenciamento ambiental, inclusive no acompanhamento das condicionantes.

138 Após o ingresso e o treinamento dos novos funcionários, a Ordem de Serviço 05/2010 que instituiu o Comitê da Dilic será revisada, para alterar ou reforçar sua composição, no intuito de torná-lo mais operativo e atuante. Isso porque, os servidores que atualmente integram esse comitê não podem se dedicar exclusivamente à execução das ações previstas no Plano de Trabalho, pois também atendem a demandas do licenciamento ambiental federal.

139 Acrescentou o Ibama que a proposta de estruturação organizacional da Dilic está em fase de validação interna e, após essa etapa, caso a presidência da entidade julgue pertinente, a proposta será submetida à apreciação do MMA.

140 As ações adotadas visando ao desenvolvimento de soluções de tecnologia de informação já foram tratadas no item 2.5 desta instrução (determinação 9.1.5).

### **2.6.3 – Análise:**

141 As providências adotadas pelo Ibama noticiadas neste item em exame demonstram os esforços da entidade para aumentar sua capacidade de atuação, com vistas ao cumprimento de sua missão institucional e, conseqüentemente, a determinação ora em exame.

142 Algumas dessas ações, contudo, ainda estão em andamento, tendo em vista implicarem em alterações na estrutura da entidade, como no caso da criação de coordenações. Também as medidas relativas ao desenvolvimento de soluções de tecnologia da informação demandarão algum tempo para se concretizarem, conforme já exposto no item 2.5 acima (determinação 9.1.5).

143 Entre as ações informadas pelo Ibama, cabe-nos destacar o empenho da entidade com vistas ao incremento de quase 100 analistas ambientais para os quadros da Diretoria de Licenciamento, que muito contribuirá para o aumento da qualidade das atividades relativas ao licenciamento ambiental federal.

144 É importante registrar, adicionalmente, que o acompanhamento eletrônico pós-licença do cumprimento de condicionantes está previsto no Componente 3 – Sistemas de Informação do Projeto de Fortalecimento do Licenciamento Ambiental Federal (Peça 3 – p. 242).

### **2.6.4 – Evidências:**

145 Ofícios 131/2011/GP/IBAMA, de 27/4/2011 (Peça 5 – p. 1), e 365/2011/GP/IBAMA, de 23/5/2011 (Peça 3 – p. 1); Memorandos 147/2011/DILIC/IBAMA, de 24/2/2011 (Peça 5, p. 7-23); 407/2011/DILIC/IBAMA, de 19/5/2011 (Peça 3 – p. 3-7).

### **2.6.5 – Conclusão:**

146 Pelas razões acima expostas, conclui-se que a determinação 9.1.6 se encontra parcialmente cumprida e deverá ser novamente monitorada, para que sejam verificados os avanços no cumprimento da deliberação.

### **2.6.6 – Proposta de encaminhamento:**

147 Tendo em vista que a determinação 9.1.6 do Acórdão 2212/2009-P se encontra parcialmente implementada, será necessário verificar as medidas adotadas pela entidade em momento futuro, razão pela qual se propõe que a presente questão venha a ser analisada em novo monitoramento a ser realizado em dezoito meses.

**2.7 – Deliberação - Recomendação 9.2.1:** *estude a viabilidade de criar um relatório consolidado para avaliação (ex post) dos impactos mitigados e não mitigados, das boas práticas observadas e dos benefícios ambientais decorrentes do processo de licenciamento, com base no desempenho ambiental do empreendimento autorizado pelo Ibama.*

#### **2.7.1 – Situação que levou à proposição da deliberação:**

148 Para o aperfeiçoamento do processo de licenciamento ambiental federal, verificou-se a importância de se gerar um relatório consolidado para avaliação dos impactos mitigados e não mitigados, das boas práticas observadas e dos benefícios ambientais decorrentes do processo de licenciamento, com base no desempenho ambiental do empreendimento autorizado pela Instituição.

149 A função desse relatório seria de fazer um diagnóstico da atuação do Ibama no licenciamento ambiental federal, possibilitando a identificação de pontos fortes e vulneráveis, oportunidades de melhoria, boas práticas etc, viabilizando, assim, a elaboração de plano de ação para a adoção de medidas corretivas com o intuito de aperfeiçoar as atividades da entidade.

#### **2.7.2 – Providências adotadas e comentários dos gestores:**

150 O Ibama informou (Memorando 147/2011/DILIC/IBAMA – Peça 5, p.15-16) que as etapas de acompanhamento pós-licença, integrantes dos processos de Licenciamento Ambiental Federal “são subsidiadas por relatórios parciais de acompanhamento de Programas Ambientais e respectivos relatórios consolidados quando da conclusão dessas atividades”. Ressalva, no entanto, que, tendo em vista o grande volume de informações e a ausência de parâmetros e metodologias tanto para execução dos programas ambientais como para o recebimento e validação de dados e relatórios ambientais, atualmente a Dilic não tem capacidade de disponibilizar esses dados de forma eficaz.

151 Foram oferecidas pela entidade as mesmas providências adotadas com vistas ao cumprimento da determinação 9.1.6, relatadas no item 2.6 acima (Memorando 407/2011/DILIC/IBAMA – Peça 3, p. 4-5).

152 Além disso, o Ibama encaminhou a “Revisão do agrupamento de etapas em subprocessos” (Peça 3 – p. 101), elaborado no âmbito do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública, com a participação do Comitê Permanente de Analistas Ambientais da Dilic. Nesse documento, está prevista a etapa 1.18.2, que compreende o monitoramento e a análise do cumprimento de condicionantes da Licença Operacional, com a sugestão de elaborar documento (relatório, nota técnica ou parecer) de análise dos documentos encaminhados para comprovar o cumprimento das condicionantes da L.O.

#### **2.7.3 – Análise:**

153 As providências adotadas pelo Ibama visando ao cumprimento da recomendação 9.2.1 abrangeram, mais uma vez, o desenvolvimento de soluções de tecnologia de informação, tendo em vista a necessidade de geração de relatório consolidado obtido a partir da extração de dados sobre o licenciamento ambiental dos vários empreendimentos sob a responsabilidade da entidade, constantes de sistemas existentes e em desenvolvimento no Ibama. Nesse sentido, tem-se que as providências oferecidas pelo Instituto no item 2.5 desta instrução (determinação 9.1.5) também se somam às ora apresentadas.

154 Verifica-se, ademais, que a dificuldade de disponibilização dos dados pela Dilic deverá ser sanada, devido ao aumento da capacidade operacional da Dilic noticiada no item acima (2.6.2). Isso possibilitará o tratamento adequado das informações derivadas do processo de licenciamento ambiental federal, de forma a produzir relatórios gerencias com vistas ao aprimoramento da atuação do Ibama.

#### **2.7.4 – Evidências:**

155 Ofícios 131/2011/GP/IBAMA, de 27/4/2011 (Peça 5 – p. 1), e 365/2011/GP/IBAMA, de 23/5/2011 (Peça 3 – p. 1); Memorandos 147/2011/DILIC/IBAMA, de 24/2/2011 (Peça 5 – p. 7-23); 407/2011/DILIC/IBAMA, de 19/5/2011 (Peça 3 – p. 3-7).

#### **2.7.5 – Conclusão:**

156 Pelas razões acima expostas, conclui-se que a recomendação se encontra “parcialmente implementada” e deverá ser novamente monitorada, para que sejam verificados os avanços no cumprimento da deliberação.

#### **2.7.6 – Proposta de encaminhamento:**

157 Tendo em vista que a recomendação 9.2.1 do Acórdão 2212/2009-P se encontra parcialmente implementada, será necessário verificar as medidas adotadas pela entidade em momento futuro, razão pela qual se propõe que a presente questão venha a ser analisada em novo monitoramento a ser realizado em dezoito meses.

**2.8 – Deliberação - Recomendação 9.2.2:** *elabore um programa de melhoria da qualidade dos Estudos de Impacto Ambiental – EIAs apresentados pelo empreendedor com vistas a corrigir as deficiências descritas no estudo do Ministério Público Federal de 2004*

#### **2.8.1 – Situação que levou à proposição da deliberação:**

158 Por meio de avaliação feita pelo Ministério Público Federal em uma amostra de oitenta EIAs de projetos submetidos a licenciamento federal ou que implicaram o envolvimento desse órgão, foram constatadas deficiências nos Estudos de Impacto Ambiental apresentados pelos empreendedores ao Ibama.

159 O diagnóstico ambiental foi o quesito mais questionado em tal avaliação, já que os inventários sempre podem ser mais detalhados e as análises mais aprofundadas. Nesse sentido, verificou-se a necessidade de se estabelecer a extensão e o grau de detalhe dos estudos para fundamentar a análise dos impactos e a proposição de medidas de gestão, de modo que a análise técnica do EIA tenha como referência esses requisitos mínimos.

160 O Ibama pode contribuir significativamente para o aperfeiçoamento da qualidade dos EIAs apresentados pelos empreendedores, elaborando manuais técnicos e desenvolvendo metodologias formais, indicadores e critérios de avaliação desses estudos para cada tipologia de obra.

#### **2.8.2 – Providências adotadas e comentários dos gestores:**

161 A princípio, esclareceu o Ibama (Memorando 147/2011/DILIC/IBAMA – Peça 5 – p. 16) que compete à Dilic a elaboração dos Termos de Referência – TR, onde é definido o escopo dos estudos ambientais realizados por consultorias contratadas pelos empreendedores.

162 Segundo a entidade, tais Termos de Referência “apresentam o nível de detalhamento necessário aos estudos ambientais, visando subsidiar as análises técnicas realizadas pelos analistas ambientais da Dilic”.

163 Com o objetivo de melhorar a qualidade dos Estudos Ambientais recebidos pela Dilic, o Ibama afirma que seus analistas têm detalhado cada vez mais os Termos de Referência, para melhor orientar as consultorias na elaboração de tais estudos.

164 Apesar dessa providência, o Ibama verificou que os Estudos Ambientais de projetos que almejam o licenciamento ambiental federal ainda chegam incompletos ou inadequados ao nível de detalhamento e abordagem exigidos.

165 Em janeiro deste exercício, a Dilic instituiu, como procedimento padrão, a publicação de devoluções ou de pedidos de complementação de estudos ambientais no Diário Oficial da União, visando à criação de padrões técnicos para o recebimento e análise de estudos ambientais.

166 A próxima etapa será disponibilizar essas informações no Sislic e integrá-las ao Cadastro Técnico Federal, de modo a assegurar maior transparência e publicidade ao mercado de consultoria ambiental.

167 O Ibama comunicou também a realização, com o apoio da Dilic, de diversas discussões técnicas durante reuniões internas e seminários com empreendedores e empresas de consultoria sobre o escopo dos Termos de Referência, sendo que algumas dessas discussões ocorreram por meio de Grupos de Trabalhos – GT formalmente instituídos.

168 O Ibama informou ainda (Memo 407/2011/DILIC/IBAMA – Peça 3 – p. p. 224-234) a realização do seminário “Rodada de Normas no âmbito do Programa Nacional do Meio Ambiente” – PNMA (Peça 3 – p. 224-234), que teve participação efetiva nos servidores ocupantes do quadro técnico da Dilic. Na oportunidade foram discutidos os Termos de Referência utilizados para a elaboração de Estudos de Impacto Ambiental e Relatórios de Impacto Ambiental de quatro tipologias de empreendimentos: linhas de transmissão, portos, rodovias e usinas hidrelétricas, tendo enviado a este Tribunal o Sumário Executivo - Memória com as deliberações dessa reunião (Peça 3 – p. 224-234).

### **2.8.3 – Análise:**

169 A partir das informações prestadas, verifica-se um grande avanço nas medidas adotadas pelo Ibama com vistas ao cumprimento da recomendação em exame. Entre tais medidas, cabe destacar a publicação das devoluções e pedidos de complementação de EIAs no D.O.U., uma vez que, dessa forma, a entidade sinaliza ao mercado de consultoria ambiental que está atento e atuante na avaliação dos EIAs, coibindo práticas a serem evitadas na elaboração de EIAs para empreendimentos que aspiram à obtenção de licenciamento ambiental federal.

170 Outra importante iniciativa do Ibama foi o seminário Rodada de Normas, no qual já foram discutidos os Termos de Referência que fundamentarão a elaboração de EIA/RIMA de quatro importantes tipologias de empreendimentos.

171 Cabe destacar que essas ações encontram-se previstas também no Componente 2 – Normas e Procedimentos do Projeto de Fortalecimento do Licenciamento Ambiental Federal (Peça 3 – p. 241).

### **2.8.4 – Evidências:**

172 Ofícios 131/2011/GP/IBAMA, de 27/4/2011 (Peça 5, p. 1), e 365/2011/GP/IBAMA, de 23/5/2011 (Peça 3, p. 1); Memorandos 147/2011/DILIC/IBAMA, de 24/2/2011 (Peça 5, p. 7-23); 407/2011/DILIC/IBAMA, de 19/5/2011 (Peça 3, p. 3-7); Ofício N° 72/2010/DISIS/SAIC/MMA (Peça 3, p. 224-234).

### **2.8.5 – Conclusão:**

173 Pelas razões acima expostas, conclui-se que a recomendação se encontra “parcialmente cumprida” e deverá ser novamente monitorada, para que sejam verificados os avanços no cumprimento da deliberação.

### **2.8.6 – Proposta de encaminhamento:**

174 Tendo em vista que a recomendação 9.2.2 do Acórdão 2212/2009-P se encontra parcialmente cumprida, será necessário verificar as medidas adotadas pela entidade em momento futuro, razão pela qual se propõe que a presente questão venha a ser analisada em novo monitoramento a ser realizado em dezoito meses.

**2.9 – Deliberação - Recomendação 9.2.3:** *elabore um cronograma de execução para as ações de melhoria do sistema de gestão do licenciamento ambiental propostas no Ofício 741/08 – Dilic/Ibama, de 18/8/2008, discriminando responsáveis e prazos.*

**2.9.1 – Situação que levou à proposição da deliberação:**

175 Falta de implementação das ações propostas no quadro resumo do Ofício 741/08-DILIC/IBAMA, de 18/9/2008, em prol da melhoria do sistema de gestão do licenciamento ambiental, objeto do Acórdão 1639/08 – Plenário, decorrente do processo TC-022.564/2007-9.

**2.9.2 – Providências adotadas e comentários dos gestores:**

176 Por intermédio do Memorando 147/2011/DILIC/IBAMA (Peça 5, p. 17-18), o Ibama informou o *status* de implementação das ações propostas no Ofício 741/08:

- *Normatização de procedimentos gerais* – O Ministério do Meio Ambiente, em parceria com a Dilic, está elaborando decretos voltados à formalização de procedimento de licenciamento ambiental federal para cada tipologia de empreendimento licenciado pelo Ibama. Até o momento, já foram elaboradas propostas de decretos para os setores de petróleo e gás, linhas de transmissão, portos e rodovias. A publicação desses decretos demandará a elaboração de plano de operacionalização, visando a identificação de novos procedimentos, responsáveis, prazos legais, necessidade de disponibilização de soluções eletrônicas, elaboração de normativos internos do Ibama e levantamento de outras informações necessárias à gestão dos novos fluxos de procedimentos propostos;
- *Normatização de procedimentos técnicos específicos* – O Ibama instituiu o Comitê Permanente de Analistas Ambientais da Dilic, com o objetivo de planejar e executar atividades voltadas a revisão, harmonização e proposição de normas;
- *Revitalização dos Núcleos de Licenciamento Ambiental - NLA* – No âmbito das superintendências estaduais do Ibama, a Dilic iniciou um trabalho de articulação com os NLA, visando a estabelecer procedimentos conjuntos. Atualmente, a diretoria conta com uma Analista Ambiental dedicada exclusivamente às atividades de articulação e apoio aos NLA. Além disso, a Dilic dispõe do registro das informações sobre todos os profissionais disponíveis nos NLA (130 Analistas Ambientais) e já iniciou o repasse de demandas, que vem sendo executadas em parceria com as equipes das Coordenações na sede, em Brasília;
- *Capacitação dos Analistas Ambientais* – A Dilic elaborou Projeto de Fortalecimento do Licenciamento Ambiental Federal voltado ao desenvolvimento de atividades em três linhas e ação: (1) Capacitação de todos os Analistas Ambientais da Dilic; (2) Revisão de Conceitos, Normas e Procedimentos; e (3) Desenvolvimento de soluções de TI voltadas ao controle de processos, organização das informações ambientais e apoio às decisões;
- *Aprimoramento do modelo de gestão de processos e procedimentos* – O Ibama instituiu o Comitê Permanente de Analistas Ambientais da Dilic com o objetivo de apoiar o estabelecimento de ações voltadas à melhoria contínua da gestão. Os trabalhos desenvolvidos por esse Comitê são embasados em metodologia do GesPública, que visa à promoção da excelência na Administração Pública por meio do fortalecimento da gestão por processos e o controle de procedimentos;
- *Levantamento de demanda por profissionais de áreas específicas* – A Dilic iniciou trabalho de registro detalhados de informações sobre os recursos humanos disponíveis na Diretoria e nos NLA. Além disso, no planejamento do Projeto de Fortalecimento Ambiental Federal estão previstas ações voltadas ao desenvolvimento de banco de talentos para auxiliar as atividades de gestão de pessoas por competências. Atualmente, o Projeto de Fortalecimento Ambiental Federal encontra-se com escopo consolidado e em fase de detalhamento do cronograma físico-financeiro e termos de referência que subsidiarão a contratação de produtos e serviços necessários à execução das metas previstas;

- *Redistribuição de profissionais do MMA para o IBAMA e remoção interna* – Foram analisados diversos currículos e selecionados 28 Analistas Ambientais lotados no MMA, ICMBio, SFB e em outras Diretorias do Ibama para compor o quadro de pessoal da Dilic. Esses técnicos estão sendo recebidos pela Diretoria desde janeiro de 2011. Além disso, o Ibama vem estudando outras formas para ampliar o quadro de pessoal dessa diretoria;
- *Implantação do Sislic* – A primeira versão do sistema encontra-se implantada e operante. Visando à melhoria contínua dessa ferramenta, a Dilic registrou no Plano Diretor de Tecnologia da Informação do Ibama (2010/2011) e no Projeto de Fortalecimento de Licenciamento Ambiental Federal as ações propostas para aperfeiçoar as funcionalidades existentes e disponibilizar mais recursos, objetivando atender às necessidades da Diretoria;
- *Investimentos em equipamentos e materiais* – A Dilic, com apoio da Presidência do Ibama e da Diplan, realizou em 2009 e 2010 a compra de equipamentos para atender às necessidades emergenciais dos NLA, tendo em vista às precárias condições de trabalho desses Núcleos. Atualmente, a Diretoria continua trabalhando para fortalecer a infraestrutura de suporte às atividades do Licenciamento Ambiental Federal, incluindo adequação de espaço físico e a modernização de equipamentos. Estas iniciativas estão registradas no Plano Diretor de Tecnologia da Informação do IBAMA (2010/2011) e no Projeto de Fortalecimento de Licenciamento Ambiental Federal;
- *Estruturação do IBAMA* – Atualmente o Ibama está revisando o regimento interno em parceria com as Diretorias do Instituto e com o MMA;
- *Criação do Conselho Consultivo de Licenciamento Ambiental* – O Ibama criou a Comissão de Avaliação e Aprovação de Licenças Ambientais por meio da Instrução Normativa nº11, publicada em 22/11/2010.

177 Por meio do Memorando 407/2011/DILIC/IBAMA (Peça 3, p. 6), o Ibama encaminhou, como resposta a esse item, cópia do Projeto de Fortalecimento do Licenciamento Ambiental Federal revisado (Peça 3 – p. 235-262), elaborado pela entidade e submetido ao Ministério do Meio Ambiente — MMA, com o objetivo de obter recursos junto ao Programa Nacional do Meio Ambiente — PNMA, e da Instrução Normativa 11/2010, de 12/11/2010, que instituiu a Comissão de Avaliação e Aprovação de Licenças Ambientais (Peça 3 – p. 265-267).

178 A entidade comunicou, ademais, que tem participado, em conjunto com o MMA, das discussões técnicas para a elaboração de normativos no intuito de formalizar procedimento de licenciamento ambiental federal para cada tipologia de empreendimento licenciado pelo Ibama. Esclareceu, porém, que não dispõe das minutas dos decretos que irão instituir tais procedimentos.

### **2.9.3 – Análise:**

179 A partir das informações apresentadas, verifica-se que o Ibama vem adotando importantes medidas para o cumprimento da deliberação, com destaque para a reestruturação da entidade, por meio da elaboração de novo Regimento Interno, e para a normatização do licenciamento ambiental federal para cada tipologia de empreendimento licenciado pelo Ibama.

180 A entidade já elaborou também cronograma para a execução das ações de melhoria do sistema de gestão do licenciamento ambiental, conforme proposto. A contagem dos prazos estipulados, todavia, só poderá ser iniciada a partir da aprovação do financiamento do Projeto de Fortalecimento do Licenciamento Ambiental Federal pelo Programa Nacional do Meio Ambiente — PNMA.

181 Todas as ações oferecidas para o cumprimento desta deliberação ainda se encontram em andamento, razão pela qual a presente deliberação não pode ser considerada como implementada no presente momento.

### **2.9.4 – Evidências:**

182 Ofícios 131/2011/GP/IBAMA, de 27/4/2011 (Peça 5 – p. 1), e 365/2011/GP/IBAMA, de 23/5/2011 (Peça 3 – p. 1); Memorandos 147/2011/DILIC/IBAMA, de 24/2/2011 (Peça 5 – p. 7-23); 407/2011/DILIC/IBAMA, de 19/5/2011 (Peça 3 – p. 3-7).

### **2.9.5 – Conclusão:**

183 Pelas razões acima expostas, conclui-se que a recomendação se encontra “parcialmente cumprida” e deverá ser novamente monitorada, para que sejam verificados os avanços no cumprimento da deliberação.

### **2.9.6 – Proposta de encaminhamento:**

184 Tendo em vista que a recomendação 9.2.3 do Acórdão 2212/2009-P ainda se encontra parcialmente cumprida, será necessário verificar as medidas adotadas pela entidade em momento futuro, razão pela qual se propõe que a presente questão venha a ser analisada em novo monitoramento a ser realizado em dezoito meses.

**2.10 – Deliberação - Recomendação 9.2.4.:** *desenvolva indicadores de impactos e riscos ambientais e de benefícios para cada tipologia de obra, incorpore-os ao Sistema Informatizado do Licenciamento Ambiental (Sislic) para geração de relatórios gerenciais e elabore plano de acompanhamento dos impactos ambientais e dos benefícios para cada obra com base em tais indicadores.*

#### **2.10.1 – Situação que levou à proposição da deliberação:**

185 Inexistência de indicadores e critérios formais de avaliação dos impactos ambientais e riscos ambientais definidos pelo Ibama para cada tipologia de obra para efeito de acompanhamento sistemático dos impactos ambientais. Essa carência acaba comprometendo o processo de Avaliação de Impacto Ambiental – AIA.

#### **2.10.2 – Providências adotadas e comentários dos gestores:**

186 O Ibama informou (Memorando 147/2011/DILIC/IBAMA - Peça 5 – p. 19) que, somente depois de implementadas as melhorias a serem sugeridas pelo Comitê da Dilic e de criada a Coordenação Geral de Gestão do Licenciamento Ambiental Federal vinculada diretamente a Dilic, é que essa diretoria terá capacidade de desenvolver indicadores de impacto e riscos ambientais e de benefícios do processo de licenciamento, além de possibilitar a avaliação da conveniência de incorporar estes indicadores ao Sislic.

187 Por meio do Memorando 407/2011/DILIC/IBAMA (Peça 3 – p. 5-6), o Ibama comunicou que, para o cumprimento desta recomendação, foram adotadas as mesmas medidas já citadas no item 2.6 acima (determinação 9.1.6).

#### **2.10.3 – Análise:**

188 Conforme informado pela entidade, verifica-se que as ações com vistas à implementação desta recomendação estão diretamente ligadas a outras providências ora em andamento no Ibama, a exemplo do desenvolvimento de metodologia própria para cada tipologia de empreendimento. Somente a partir daí é que será possível elaborar indicadores de impactos e riscos ambientais e de benefícios para cada tipologia de obra e depois inseri-los no Sislic para o devido acompanhamento.

189 Por esses motivos, ainda não foi possível observar resultados práticos da deliberação em análise.

#### **2.10.4 – Evidências:**

190 Ofícios 131/2011/GP/IBAMA, de 27/4/2011 (Peça 5 – p. 1), e 365/2011/GP/IBAMA, de 23/5/2011 (Peça 3 – p. 1); Memorandos 147/2011/DILIC/IBAMA, de 24/2/2011 (Peça 5 – p. 7-23); 407/2011/DILIC/IBAMA, de 19/5/2011 (Peça 3 – p. 3-7).

#### **2.10.5 – Conclusão:**

191 Pelas razões acima expostas, conclui-se que a recomendação ainda não foi cumprida e, assim, deverá ser novamente monitorada, para que sejam verificados os avanços na implementação da deliberação.

#### **2.10.6 – Proposta de encaminhamento:**

192 Tendo em vista que a recomendação 9.2.4 do Acórdão 2212/2009-P ainda não foi cumprida, será necessário verificar as medidas adotadas pela entidade em momento futuro, razão pela qual se propõe que a presente questão venha a ser analisada em novo monitoramento a ser realizado em dezoito meses.

**2.11 – Deliberação - Recomendação 9.2.5:** *desenvolva metodologia para estipulação de condicionantes e critérios de classificação de condicionantes no que se refere à prioridade, à relevância e ao risco, com base nos objetivos e metas ambientais a serem alcançados no licenciamento, de acordo com o tipo de obra.*

#### **2.11.1 – Situação que levou à proposição da deliberação:**

193 Aumento no número de condicionantes nos últimos anos, decorrente da insuficiência de padronização e da má qualidade dos estudos ambientais, por exemplo, gerando maior dificuldade de o Ibama acompanhar o seu cumprimento e de o empreendedor atendê-las integralmente. Isso dá origem também ao aumento nos custos do empreendedor para cumpri-las e à dificuldade de o Ibama avaliar quais condicionantes são mais importantes para serem fiscalizadas.

#### **2.11.2 – Providências adotadas e comentários dos gestores:**

194 Por meio do Memorando 147/2011/DILIC/IBAMA (Peça 5, p. 19), o Ibama informou que, depois de analisar o contexto a ser inserido um empreendimento (diagnóstico) e identificar os possíveis impactos e efeitos decorrentes, a Dilic planeja as ações que deverão ser realizadas para mitigar ou compensar os possíveis danos ambientais, expressas em forma de condicionantes ambientais estipuladas por ocasião da emissão das licenças pelo Ibama. Concluiu a entidade que, dessa forma, a Diretoria trabalha com uma metodologia de análise voltada às especificidades do projeto e ao contexto no qual se insere, analisando-se, não só os impactos causados pelos projetos, mas também a sinergia entre esses e os de atividades e empreendimentos já existentes no contexto analisado.

195 Já por intermédio do Memorando 407/2011/DILIC/IBAMA (Peça 3, p. 6), a entidade informou as mesmas providências oferecidas para a recomendação 9.2.3.

#### **2.11.3 – Análise:**

196 Assim como outras deliberações, esta também está vinculada a ações ainda em andamento na entidade, como a elaboração de padrões e normas específicas dos procedimentos e critérios técnicos e metodológicos para o processo de licenciamento ambiental federal, endereçados a cada tipologia de empreendimento. Somente a partir de tal padronização é que será possível conceber metodologia para a estipulação de condicionantes e critérios de classificação dessas medidas, levando-se em consideração a prioridade, a relevância e o risco, tendo como base os objetivos e metas ambientais pré-determinados por tipo de obra, a serem alcançados no licenciamento.

#### **2.11.4 – Evidências:**

197 Ofícios 131/2011/GP/IBAMA, de 27/4/2011 (Peça 5 – p. 1), e 365/2011/GP/IBAMA, de 23/5/2011 (Peça 3 – p. 1); Memorandos 147/2011/DILIC/IBAMA, de 24/2/2011 (Peça 5 – p. 7-23); 407/2011/DILIC/IBAMA, de 19/5/2011 (Peça 3 – p. 3-7).

#### **2.11.5 – Conclusão:**

198 Pelas razões acima expostas, conclui-se que a recomendação se encontra “parcialmente implementada” e deverá ser novamente monitorada, para que sejam verificados os avanços no cumprimento da deliberação.

#### **2.11.6 – Proposta de encaminhamento:**

199 Tendo em vista que a recomendação 9.2.5 do Acórdão 2212/2009-P se encontra parcialmente cumprida, será necessário verificar as medidas adotadas pela entidade em momento futuro, razão pela qual se propõe que a presente questão venha a ser analisada em novo monitoramento a ser realizado em dezoito meses.

**2.12 – Deliberação - Recomendação 9.2.6:** *desenvolva no Sislic um módulo para a geração de informações gerenciais e de controle do processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos sob sua responsabilidade*

#### **2.12.1 – Situação que levou à proposição da deliberação:**

200 Impossibilidade de se extrair dados constantes dos documentos do licenciamento ambiental vinculados ao Sislic para geração de informações consolidadas sobre o processo de licenciamento de empreendimentos sob a responsabilidade do Ibama, a exemplo do número de condicionantes estipuladas pela entidade em cada licença ambiental expedida.

#### **2.12.2 – Providências adotadas e comentários dos gestores:**

201 Por meio do Memorando 147/2011/DILIC/IBAMA (Peça 5 – p. 19), o Ibama informou que o Sislic já conta com módulo de relatórios que permitem o fácil acesso a informações quantitativas sobre os processos administrativos de Licenciamento Ambiental Federal, tais como: número de processos; número de licenças emitidas por período; situação dos processos; número de processos por biomas; número de processos por estado; número de processos por município; número de processos que integram o Programa de Aceleração do Crescimento; e processos por Coordenação ou NLA.

202 De acordo com a entidade, no seu Plano Diretor de Tecnologia da Informação-PDTI 2010-2011 e no Projeto de Fortalecimento de Licenciamento Ambiental Federal está prevista, entre outras ferramentas de apoio à gestão, a disponibilização de novos relatórios, mapas temáticos e indicadores.

203 Mais recentemente, foi informado, por intermédio do Ofício 407/2011- DILIC, de 19/5/2011 (Peça 3, p. 7), que o cronograma de execução das ações do PDTI diz respeito ao Comitê de Tecnologia da Informação do Ibama. Já o cronograma das ações previstas no Projeto de Fortalecimento do Licenciamento Ambiental Federal faz parte do documento descritivo desse projeto (Peça 3 – p. xx), variando de 6 a 12 meses para as medidas atinentes aos Sistemas de Informação.

204 O Ibama destacou, no entanto, que as ações desse projeto só serão iniciadas após aprovação junto ao Programa Nacional do Meio Ambiente — PNMA, coordenado pelo MMA, e ao Banco Mundial que é a instituição financiadora do empréstimo internacional pré-aprovado para atender ao financiamento de projetos de fortalecimento do licenciamento ambiental executado pelos órgãos e entidades do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama.

#### **2.12.3 – Análise:**

205 Apesar de os normativos que instituíram o Sistema Informatizado do Licenciamento Ambiental – Sislic (Instruções Normativas Ibama 65/2005 e 183/2008) terem atribuído a esse sistema funções de gerenciamento dos procedimentos de licenciamento ambiental e de disponibilização de informações, durante a auditoria foi verificado que a estrutura atual do Sislic

não permite a extração de dados constantes nos documentos do licenciamento ambiental vinculados ao sistema para geração de informações consolidadas sobre o licenciamento.

206 Ainda que o sistema já emita alguns relatórios gerenciais, esses não são suficientes para a geração de informações gerenciais e de controle do processo de licenciamento ambiental do Ibama, necessárias ao aprimoramento da atuação da entidade nessa importante área.

207 Nesse sentido, é necessário possibilitar o tratamento das informações do Sislic, integrando-as com as de outros existentes na entidade para, assim, desenvolver ações de inteligência e de produção de informação para tomada de decisões.

208 Conforme noticiado no item 2.5.2 acima, alusivo à determinação 9.1.5 do Acórdão ora em exame, o Ibama está adotando providências para o desenvolvimento de uma solução de tecnologia de informação para a gestão eletrônica de seus documentos previstas no PDTI, inclusive dos relativos ao licenciamento ambiental, para também disponibilizá-los em seu *site*. Essas ações, no entanto, requererem o desenvolvimento de sistemas internos, além da contratação de fábrica de software, que está prevista para o segundo semestre de 2011, para a qual o Sislic é um dos sistemas considerados prioritários (Peça 3 – p. 422).

209 Cabe ressaltar que também o projeto de Aperfeiçoamento do Processo de Licenciamento Ambiental, em fase de aprovação, segundo o Ibama, prevê a integração de sistemas de informações, no caso, do Sislic com outros sistemas, a exemplo do Siscom – Sistema Compartilhado de Informações Ambientais.

210 As providências acima elencadas vão ao encontro da recomendação em análise, mas, conforme mencionado no item xx (determinação 9.1.5), demandarão ainda algum tempo para serem integralmente implementadas, tendo em vista dependerem de outras ações, como a realização de licitação e a aprovação de outras instituições. Tais ações podem ser consideradas, então, como limitantes ao cumprimento da presente recomendação.

#### **2.12.4 – Evidências:**

211 Ofícios 131/2011/GP/IBAMA, de 27/4/2011 (Peça 5 – p. 1), e 365/2011/GP/IBAMA, de 23/5/2011 (Peça 3 – p. 1); Memorandos 147/2011/DILIC/IBAMA, de 24/2/2011 (Peça 5 – p. 7-23); 407/2011/DILIC/IBAMA, de 19/5/2011 (Peça 3 – p. 3-7); 084/2011CNT/DIPLAN/IBAMA, de 13/5/2011 (Peça 3 – p. 341-342); PDTI (Peça 3 – p. 343/467); Projeto de Fortalecimento do Licenciamento Ambiental Federal (Peça 3 – p. 235-262).

#### **2.12.5 – Conclusão:**

212 Restou demonstrado o esforço do Ibama em tomar providências para implementar a recomendação. Até o presente momento, no entanto, ainda não é possível observar resultados práticos de tais ações, já que dependem do desdobramento de outras também em implementação, a exemplo da contratação de fábrica de software, a ser provavelmente realizada no segundo de 2011. Nesse sentido, considera-se a recomendação sob análise “não cumprida”.

#### **2.12.6 – Proposta de encaminhamento:**

213 Considerando que a recomendação 9.2.6 do Acórdão 2212/2009-P ainda não foi cumprida, será necessário verificar as medidas adotadas pela entidade em momento futuro, razão pela qual se propõe que a presente questão venha a ser analisada em novo monitoramento a ser realizado em dezoito meses.

**2.13 – Deliberação – Recomendação. Item 9.2.7:** “analise a oportunidade e conveniência de estimular a prática de comissões institucionais especiais de acompanhamento de impactos ambientais com representantes da sociedade organizada”

### ***2.13.1– Situação que levou à proposição da deliberação:***

214 No levantamento de auditoria, que deu origem ao Acórdão 2212/2009 TCU/Plenário, contactou-se que o Ibama não avalia e acompanha sistematicamente os impactos e riscos ambientais das obras licenciadas.

215 A utilidade da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) não se encontra tanto no acerto das previsões de impacto, mas no foco da gestão de impactos. O que se deve realmente gerenciar são os impactos reais e não os previstos. Dessa forma, a fase de acompanhamento do processo de AIA é apontada com uma etapa crítica para seu sucesso.

216 De acordo com as evidências apresentadas, ficou nítido naquele trabalho que os impactos e riscos ambientais das obras licenciadas pelo Ibama não são avaliados e acompanhados sistematicamente em todas as fases do licenciamento. A ausência deste controle sistemático pode comprometer a efetividade do licenciamento ambiental como um todo, visto que o seu objetivo principal é de garantir a mitigação dos impactos negativos do empreendimento e potencializar os positivos.

217 Essas análises não significam a ausência da fase de acompanhamento pelo Ibama, mas indicam que ela tem um peso relativamente pequeno diante da importância e dos recursos despendidos nas etapas de pré-aprovação do projeto.

218 O relatório de auditoria indicou uma excessiva preocupação do Ibama com os aspectos formais do processo de AIA em detrimento de seu conteúdo substantivo. Percebe-se que grande atenção é dedicada à preparação de um EIA e à exigência de que o projeto incorpore um extenso programa de mitigação de impactos. No entanto, uma vez aprovado o projeto, há um série de dificuldades do Ibama para verificar se ele foi realmente implantado de acordo com o prescrito e se as medidas mitigadoras atingiram seus objetivos de proteção ambiental.

219 Considerando essas limitações, é relevante o desenvolvimento de mecanismos inovadores de acompanhamento de impactos ambientais pela Dilic. O Ibama deve detectar desvios de conformidade como também avaliar a eficácia da gestão ambiental promovida pelo empreendedor.

220 Conforme foi demonstrado no relatório inicial, é possível que a prática do estabelecimento de comissões especiais de acompanhamento de impactos ambientais possibilite maior transparência e eficácia ao processo de AIA no Brasil. Assim, a formação destas comissões, compostas por analistas ambientais do Ibama, representantes comunitários e/ou por organizações não governamentais é uma experiência que pode ser testada no licenciamento ambiental federal.

221 Ressalta-se que a incorporação de boas práticas e a inovação contínua devem ser sempre estimuladas no sentido de buscar o cumprimento do princípio constitucional da eficiência da Administração Pública.

### ***2.13.2 – Providências adotadas e comentários dos gestores:***

222 Em relação à recomendação 9.2.7 do Acórdão 2212/2009 TCU/Plenário, o Ibama alegou, por meio do Ofício nº 131/2011/GP/IBAMA, de 28/2/2011 (Peça 5, págs. 20-21), que, entre os pontos fortes do processo de Licenciamento Ambiental Federal, destacam-se os procedimentos administrativos voltados a promover participatividade.

223 Segundo os comentários dos gestores, o espaço dedicado à participação social ao longo deste processo representa um dos poucos momentos de debate direto entre o Poder Público e diferentes setores da sociedade e do governo sobre questões referentes ao crescimento econômico, à equidade social e ao respeito à capacidade de uso dos recursos naturais.

224 O Ibama afirma que as demandas sociais contemporâneas, aliadas à crescente conscientização ambiental e ao forte crescimento econômico, têm provocado o aumento de exigências sociais por respostas mais rápidas e qualificadas no serviço público de forma geral. Isto

se torna ainda mais evidente no Licenciamento Ambiental Federal devido à ampla participatividade social e às crescentes expectativas referentes à minimização de conflitos.

225 Este cenário faz com que o Ibama enfrente diversas críticas e encontre obstáculos para a mediação de conflitos, causando frustrações as diversas partes envolvidas e, em alguns casos, dificultando a mitigação de danos ambientais aos meios físico, biótico e socioeconômico (Peça 5, págs. 20-21).

226 Ainda de acordo com o Ibama (Peça 5, págs. 20-21), as principais críticas ao Licenciamento Ambiental resultam da necessidade de vincular os processos de planejamento dos demais setores do governo a um modelo voltado a promover o desenvolvimento sustentável e, portanto, não poderão ser atendidas por meio de simples ampliação da participatividade de comissões institucionais especiais ao longo deste processo. Desta forma, o Ibama entende que os atuais procedimentos voltados a promover participatividade devem ser considerados boas práticas e não estão previstas ações para alterar este modelo.

### **2.13.3 – Análise:**

227 Atualmente, a Resolução Conama nº 9, de 3/12/1987, estabelece a obrigatoriedade da audiência pública para os processos de licenciamento ambiental que exigem EIA/RIMA; para aqueles que o Órgão do Meio Ambiente julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos.

228 Inicialmente, o Ibama alegou que, entre os pontos fortes do Licenciamento Ambiental Federal, destacam-se os procedimentos administrativos voltados a promover participatividade e o controle social.

229 O Ibama alegou ainda que as demandas sociais têm provocado o aumento das exigências sociais por respostas rápidas e crescentes expectativas referentes à minimização de conflitos.

230 Em sua resposta, o Ibama relatou que enfrenta diversas críticas e obstáculos para a mediação de conflitos, causando frustrações às diversas partes envolvidas e, em alguns casos, dificultando a mitigação de danos ambientais aos meios físico, biótico e socioeconômico (Peça 5, págs. 20-21).

231 Além disso, o Ibama concluiu que as principais críticas ao Licenciamento Ambiental Federal não poderão ser atendidas por meio de simples ampliação da participatividade de comissões institucionais especiais ao longo deste processo.

232 Em sentido contrário, o Ibama entende que os atuais procedimentos voltados a promover participatividade devem ser considerados boas práticas e não estão previstas ações para alterar este modelo.

233 Pela análise dos argumentos do Ibama, enviados pela Dilic, em resposta à deliberação em comento, infere-se que o Ibama considera importante a participação social no processo de licenciamento como forma de minimizar os conflitos gerados por grandes empreendimentos sujeitos ao LAF.

234 Por outro lado, infere-se que o Ibama manifesta sua dificuldade de compatibilizar os diversos interesses da população das áreas impactadas, dos empreendedores e do governo federal, em razão de não haver uma orientação estratégica nos planos de Estado, Políticas Públicas e Programas de Governo, o que o expõe diretamente aos conflitos de interesses.

235 De acordo com o Ibama, a inclusão do desenvolvimento sustentável como objetivo estratégico nos diferentes setores do governo depende de maior articulação entre os processos de formulação e revisão dos planos de Estado, políticas públicas e programas com os instrumentos de gestão ambiental, em especial, os processos de Avaliação Ambiental Estratégica – AAE e de Avaliação de Impacto Ambiental – AIA.

236 Todavia, ao contrário do que foi alegado, não existe qualquer impedimento para que o Ibama adote medidas que ampliem a participação social no processo de licenciamento, justamente para minimizar os conflitos gerados pelos impactos reais provocados pelos empreendimentos nas fases de implantação e operação.

237 Embora o Ibama necessite da AAE para decidir e conduzir com mais eficácia o seu processo de licenciamento, nada o impede de aperfeiçoar a sua Avaliação de Impacto Ambiental.

238 A recomendação ora em apreço tem como foco o aperfeiçoamento da AIA na sua função de gestão ambiental e não como instrumento de negociação social, notadamente quanto ao aspecto do acompanhamento nas fases das licenças de instalação e operação.

239 Luiz Enrique Sánchez (1993), em “*Os papéis da avaliação de impacto ambiental*. In: L. E. Sánchez (org.), Avaliação de impacto ambiental: situação atual e perspectivas. São Paulo: EPUSP”, afirma que a AIA é eficaz quando desempenha quatro papéis complementares: 1 – Ajuda à decisão; 2 – Ajuda à concepção de projetos; 3 – Instrumento de negociação social e 4 – Instrumento de gestão ambiental.

240 De acordo com o autor acima, embora ainda careça da AAE, o debate sobre ônus e benefícios de projetos de desenvolvimento é atualmente mediado pela avaliação de impacto ambiental, que passou a desempenhar um papel de instrumento de negociação entre atores sociais. Desta forma, o processo de AIA pode organizar o debate com os interessados (a consulta pública é parte do processo), tendo o EIA e o RIMA como fontes de informação e base para as negociações.

241 Ficou evidente que a resposta do Ibama abordou o papel de instrumento de negociação social da AIA. Contudo, a AIA tem também o papel de facilitar a gestão ambiental do futuro empreendimento. Após a negociação com os interessados, a aprovação do projeto implica certos compromissos assumidos pelo empreendedor. A maneira de implementar as medidas mitigadoras e compensatórias, seu cronograma, a participação de outros atores como parceiros e os indicadores de sucesso podem ser estabelecidos durante ao processo de AIA, que não termina com a aprovação de uma licença, mas continua durante todo o ciclo de vida do projeto.

242 A partir das evidências apontadas no Relatório de Levantamento de Auditoria, que motivaram à proposição desta deliberação (ver item 2.13.1), e com base nas boas práticas de outros países e estados brasileiros, recomendou-se ao Ibama a oportunidade de estimular a prática de comissões institucionais especiais de acompanhamento de impactos ambientais, com representantes da sociedade organizada, como forma de fortalecer o instrumento de AIA, no seu papel de instrumento de gestão ambiental.

243 O acompanhamento tem como funções assegurar a implementação dos compromissos assumidos pelo empreendedor (descritos nos estudos ambientais e nas licenças ambientais); adaptar o projeto ou seus programas de gestão no caso de ocorrência de impactos não previstos ou de magnitude maior que o esperado; demonstrar o cumprimento desses compromissos e a consecução de certos objetivos e metas (como o atendimento aos requisitos legais); fornecer elementos para o aperfeiçoamento do processo de AIA, identificando problemas decorrentes das etapas anteriores.

244 O acompanhamento pode ser feito por meio de supervisão, fiscalização, auditoria ambiental e também com o auxílio de comissões institucionais especiais de acompanhamento de impactos ambientais.

245 A ausência deste controle sistemático pode comprometer a efetividade do licenciamento ambiental como um todo, visto que o seu objetivo principal é de garantir a mitigação dos impactos negativos do empreendimento e potencializar os positivos.

#### **2.13.4 – Evidências:**

246 Ofício nº 131/2011/GP/IBAMA, de 28/2/2011 (Peça 5, págs. 20-21).

### **2.13.5 – Conclusão:**

247 Pelo exposto, conclui-se que o Ibama não apresentou providências com o intuito de atender o item 9.2.7 do Acórdão 2212/2009 TCU/Plenário, e tampouco identificou medidas para estimular outros mecanismos de acompanhamento de impactos ambientais como forma de fortalecer o instrumento de AIA, no seu papel de gestão ambiental.

248 Cabe ao Ibama, enquanto não tenha condições de fiscalizar a gestão ambiental de todos os empreendimentos de significativos impactos ambientais, estimular os demais mecanismos citados anteriormente, a saber: supervisão ambiental, auditoria ambiental e comissões institucionais especiais de acompanhamento; pois ficou evidenciado no Relatório de Levantamento de Auditoria que os impactos e riscos ambientais das obras licenciadas pelo Ibama não são avaliados e acompanhados sistematicamente em todas as fases do licenciamento.

### **2.13.6 – Proposta de encaminhamento:**

249 Considerando que a recomendação 9.2.7 do Acórdão 2212/2009-P ainda não foi cumprida, será necessário verificar as medidas adotadas pela entidade para estimular outros mecanismos de acompanhamento de impactos ambientais em momento futuro, como forma de fortalecer o instrumento de AIA, no seu papel de gestão ambiental, razão pela qual se propõe que a presente questão venha a ser analisada em novo monitoramento a ser realizado em dezoito meses.

## **3 – BENEFÍCIOS EFETIVOS DAS DELIBERAÇÕES**

250 Tendo em vista que as determinações e recomendações do Acórdão 2212/2009 ainda se encontram em fase de implementação, prevê-se uma nova ação de monitoramento. Por essa razão, não serão apresentados neste relatório os benefícios das deliberações, em conformidade com o que dispõe o documento “Padrões de Monitoramento”, instituído pela Portaria-Segecex 27/2009.

251 Desde já, pode-se apontar, como benefício deste trabalho, a expectativa de controle, verificada pela ação de acompanhamento desta Unidade Técnica da implementação das deliberações proferidas pelo TCU.

## **4 – COMENTÁRIOS DOS GESTORES AO RELATÓRIO PRELIMINAR**

252 Tendo em vista que parte das deliberações ora monitoradas ainda se encontram “não cumpridas” ou “parcialmente cumpridas”, o presente relatório não será encaminhado aos gestores do Ibama para pronunciamento.

253 Essa providência deverá ser adotada em oportunidade futura, por ocasião de outra ação de monitoramento, quando se espera que as deliberações já estejam em estágio mais evoluído de implementação.

## **5 – CONCLUSÃO**

254 Diante das respostas oferecidas pelo Ibama no decorrer do trabalho de monitoramento do Acórdão 2212/2009 - Plenário, verifica-se que essa deliberação deu novo impulso a algumas medidas já em desenvolvimento e deflagrou outras nessa entidade.

255 Tais ações evidenciam o comprometimento da cúpula do Ibama para a adoção das providências necessárias ao cumprimento da deliberação deste Tribunal e ao aperfeiçoamento dos serviços prestados pelo Ibama à sociedade.

256 Nesse sentido, cabe destacar a reestruturação pela qual o Ibama está passando, espelhada na proposta do novo Regimento Interno da entidade, já encaminhado ao Ministério do Meio Ambiente para aprovação.

**Quadro 1 – Grau de atendimento das deliberações do Acórdão 2212/2009-P – Entidade: Ibama.**

<i>Grau de implementação das deliberações pelo Ibama</i>					
<i>Deliberação</i>	<i>Cumprida ou Implementada</i>	<i>Em cumprimento ou Em implementação</i>	<i>Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada</i>	<i>Não cumprida ou Não implementada</i>	<i>Não aplicável</i>
<i>Item do acórdão (item do relatório)</i>	9.1.3		9.1.1 9.1.5 9.1.6 9.2.1 9.2.2 9.2.3 9.2.5	9.1.2 9.1.4 9.2.4 9.2.6 9.2.7	
...					
<i>Quantidade</i>	1		7	5	
<i>Percentual</i>	100%		30% a 50%	0%	

257 Outra ação que merece relevo, por ter estrita ligação com o objeto da deliberação monitorada, diz respeito ao Projeto de Fortalecimento do Licenciamento Ambiental Federal, que compreende três eixos de ampla abrangência: 1) capacitação da equipe técnica responsável pelo licenciamento ambiental federal; 2) elaboração de normas e procedimentos, objetivando produzir manual de procedimentos operacionais administrativos de licenciamento ambiental federal por tipologia de atividades e empreendimentos de competência federal, de forma a padronizar os procedimentos adotados na Dilic, e manual para Avaliação de Impactos Ambientais-AIA, entre outros documentos; e 3) Sistemas de Informação, que prevê o aprimoramento dos sistemas já existentes, o desenvolvimento de outros novos e a integração de todos eles, com vistas ao acompanhamento dos procedimentos e à produção de informações gerenciais.

258 Esse projeto tem por objetivo aperfeiçoar a execução do licenciamento ambiental federal, no que tange ao cumprimento de prazos, à qualificação de serviços, à melhor fundamentação das exigências, à agilidade, à publicidade e à transparência dos procedimentos realizados pela entidade. Ressalte-se que tal projeto ainda se encontra em fase de aprovação junto ao Programa Nacional do Meio Ambiente – PNMA e ao Banco Mundial, uma vez que pleiteia o financiamento de suas ações.

259 É importante destacar também a iniciativa do Ibama de criar o Comitê Permanente de Analistas Ambientais da Dilic, que tem por objetivo auxiliar o atendimento à determinação 9.1.1 do Acórdão 2212/2009 TCU - Plenário, atuando como fórum consultivo interno nos processos decisórios referentes ao estabelecimento e/ou alteração de rotinas e procedimentos no âmbito da Dilic.

260 Há que se mencionar, igualmente, o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, cuja meta é prover o Ibama com soluções de tecnologia de informação, desenvolvendo ferramentas de apoio, gestão e controle do processo de licenciamento ambiental.

261 Cabe acrescentar também o empenho demonstrado pelo Ibama para contratar sessenta novos analistas ambientais do concurso público realizado em 2008 e para arremeter servidores de diversas áreas do Instituto, do ICMBio e do Ministério de Meio Ambiente para integrar o quadro técnico da Dilic e dos Núcleos de Licenciamento Ambiental nas Superintendências Estaduais do Ibama, totalizando um reforço de quase cem funcionários para a área.

262 Como risco ao processo de reestruturação do Ibama, pode-se apontar a falta de compatibilização, no novo Regimento Interno encaminhado ao MMA, da estrutura organizacional que está sendo proposta para a Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic). Atualmente o novo Regimento Interno do Ibama encontra-se no MMA para aprovação e, caso não haja

compatibilização entre a mais alta direção do Ibama e a Dilic, poderá haver conflitos quando de sua sanção.

263 Embora algumas das providências acima elencadas se encontram em fase de aprovação, outras já estão em andamento, mas não totalmente implementadas até o momento. Isso se deve, em parte, à complexidade de algumas medidas ou ao fato de umas serem pré-requisitos para outras.

264 Dessa forma, o presente trabalho de monitoramento não será suficiente para verificar o cumprimento das determinações e recomendações proferidas no Acórdão 2212/2009-P, cabendo propor, então, a realização de um segundo monitoramento, daqui a dezoito meses, com o intuito de verificar o progresso obtido pelo Ibama na implementação das deliberações.

## 6 – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

265 Isto posto, submetemos os presentes autos à consideração superior, propondo:

I – determinar ao Ibama que:

a) em reiteração ao contido no subitem 9.1.4 do Acórdão 2212/2009-Plenário e considerando a necessidade da publicação da nova ordem de serviço para a composição do Comitê Permanente de Analistas Ambientais da Dilic, *apresente a este Tribunal, no prazo de 90 dias, um cronograma de planejamento com as medidas necessárias para o atendimento da determinação constante do subitem 9.1.1 do Acórdão supra citado, definindo os responsáveis por tais medidas e os prazos para sua implementação*, alertando-se o gestor no sentido de que o não cumprimento da determinação no prazo previsto pode ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei nº 8433/92, c/c art. 268, inciso VII, do Regimento Interno do TCU (item 2.4).

II – recomendar ao Ibama que:

b) com vistas a implementar a determinação 9.1.5 do Acórdão 2212/2009-P, enquanto não for possível disponibilizar todos documentos dos empreendimentos sujeitos ao LAF, incluir prioritariamente no sítio eletrônico da entidade os documentos descritos na *Instrução Normativa Ibama 184/08, art. 19, § 1º, art. 24, § único, art. 26, § 4º, art. 31, § 3º, art. 35, § 3º, dos principais empreendimentos sob a responsabilidade da Dilic*, considerando o potencial dos impactos estimados, a repercussão nacional, ou outros fatores sob o critério de importância, uma vez que a falta de acesso a tais documentos pode implicar um aumento da demanda dos órgãos de controle, ou judiciais, do Ministério Público Federal, de ONGs e de qualquer outro interessado (item 2.5).

III – seja autorizada, desde já, nova ação de monitoramento do Acórdão 2212/2009-P, em aproximadamente dezoito meses, a contar do final do primeiro monitoramento, com vistas a verificar o andamento das providências adotadas pelo Ibama para o cumprimento das seguintes deliberações:

b.1) determinações: 9.1.1 (item 2.1); 9.1.2 (item 2.2); 9.1.4 (item 2.4); 9.1.5 (item 2.5); e 9.1.6 (item 2.6);

b.2) recomendações: 9.2.1 (item 2.7); 9.2.2 (item 2.8); 9.2.3 (item 2.9); 9.2.4 (item 2.10); 9.2.5 (item 2.11); 9.2.6 (item 2.12); e 9.2.7 (item 2.13).



8ª Secex, em 5/8/2011.

---

*Bertrand de Matos Moura*  
*AUFC – matrícula: 8150-7*  
*Coordenador*

---

*Carla Ribeiro da Motta*  
*AUFC – matrícula: 3091-0*  
*Membro*