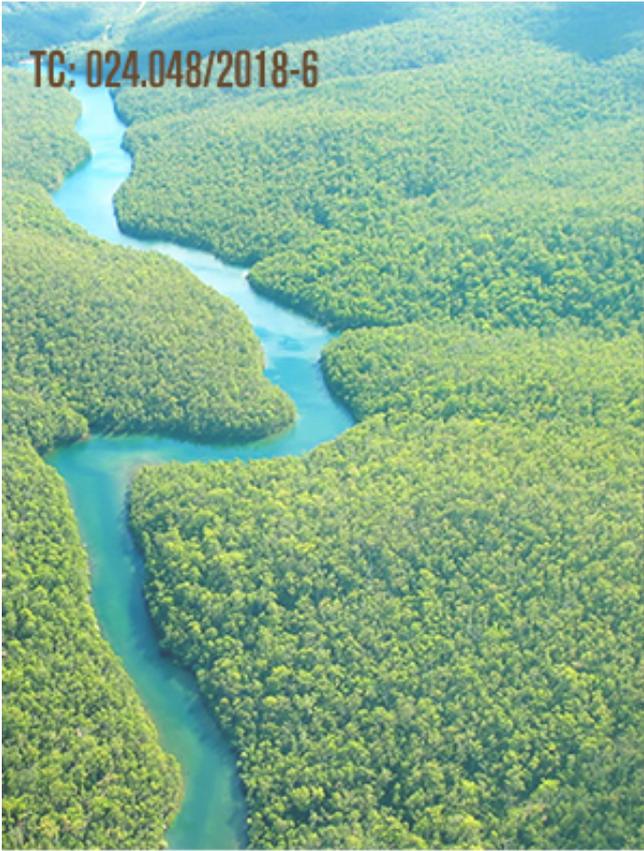


TC: 024.048/2018-6



## AUDITORIA OPERACIONAL NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL





## AUDITORIA OPERACIONAL NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL

TC 024.048/2018-6

Fiscalis: 298/2018

**Relator:** Weder de Oliveira

**Modalidade:** Auditoria Operacional

**Ato originário:** Despacho de 18/07/2018 (TC 014.148/2018-8)

**Atos de designação:** Portaria de Fiscalização SecexAgroAmbiental 765, de 25/7/2018

**Objetivo:** Avaliar o licenciamento ambiental federal, identificando riscos e apontando oportunidades de melhoria.

### Composição da equipe

AUFC	Matrícula	Lotação
Marcelo Cardoso Soares	3853-9	Semec
Marcos Rezende de Campos Souza (coordenador)	8149-3	SecexAgroAmbiental
Paulo Henrique de Oliveira Soeiro	9490-0	SecexAgroAmbiental
Rodrigo Márcio Reis Borges	8648-7	SecexAgroAmbiental
Carlos Eduardo Lustosa da Costa (supervisor)	8152-3	SecexAgroAmbiental

**Entidade:** Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama)

**Vinculação no TCU:** Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental).

Responsáveis	Cargo
Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo	Presidente do Ibama

## RESUMO

### Por que a auditoria foi realizada

O licenciamento ambiental é o instrumento pelo qual a administração pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais. Desse modo, empreendimentos e atividades utilizadores de recursos naturais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes de causar degradação ambiental estão sujeitos ao licenciamento ambiental. Contudo, parte do setor produtivo tem a percepção de que o instrumento é burocrático, lento, ineficiente e imprevisível, devido à subjetividade existente nos procedimentos de avaliação de impacto ambiental. Por outro lado, a pressão para aprovação de projetos incompletos ou mal elaborados e a subestimação do tempo necessário ao adequado licenciamento ambiental podem trazer prejuízos à imagem dos órgãos ambientais ou levar à concessão de licenças sem adequado tratamento de impactos socioambientais relacionados ao empreendimento licenciado.

Diante da complexidade do tema, e em função de trabalhos recentes do TCU que constataram atrasos em grandes obras de infraestrutura decorrentes de entraves no processo de licenciamento, o Tribunal realizou auditoria no licenciamento ambiental federal (LAF), com o objetivo de identificar as etapas do processo mais sujeitas a risco e apontar oportunidades de melhoria.

### O que o TCU constatou?

Apesar de atrasos na etapa de elaboração dos termos de referência (TRs), a atuação do Ibama na análise dos estudos de impacto ambiental (EIA) foi tempestiva em 75% dos processos examinados referentes a sistemas de transmissão de energia. Por outro lado, a maior parte dos processos de rodovias da amostra examinada foi analisada com atraso.

Com relação à elaboração de TRs e à análise de EIAs, o Ibama necessita aprimorar os procedimentos de avaliação de impacto ambiental (AIA), por meio da utilização de instrumentos como guias e documentos técnicos de referência.

O Instituto também precisa melhorar a articulação e comunicação com órgãos e entidades intervenientes no LAF, além de aprimorar a gestão dos processos de licenciamento ambiental, na medida em que não é capaz de controlar adequadamente demandas, prazos e responsáveis no âmbito dos processos sob sua responsabilidade.

Por fim, a despeito dos problemas encontrados, o Ibama conta com iniciativas para aprimoramento do LAF, visando simplificar procedimentos, tornar o instrumento mais ágil e menos sujeito a discricionariedade. Porém, essas ações não são adequadamente divulgadas. Da mesma forma, o Ibama não tem sido capaz de demonstrar à sociedade a importância e benefícios do licenciamento ambiental. Tampouco divulga casos de sucesso, nos quais o processo aprimorou o projeto licenciado ou evitou a ocorrência de graves impactos ao meio ambiente. Dessa forma, deixa de oferecer contraponto à percepção de parte do setor produtivo de que o licenciamento ambiental é um entrave ao desenvolvimento do país ou mera etapa burocrática a ser vencida.

### Quais são as principais proposições?

As principais proposições são no sentido de contribuir com iniciativas de fortalecimento do LAF e de aprimoramento da gestão processual. Desse modo, determinou-se ao Ibama que encaminhe ao TCU cronograma para elaboração e disseminação do uso de guias de AIA e respectivas matrizes de referência; além de plano de ação com as medidas a serem adotadas para aprimorar a gestão de processos do LAF, visando ao controle adequado de demandas, prazos e responsáveis. Também se recomendou a criação de sistemática de articulação e comunicação com órgãos e entidades intervenientes no LAF que favoreça a troca de informações e cooperação entre as instituições.



Finalmente, recomendou-se o desenvolvimento de um plano de comunicação institucional com o objetivo de: esclarecer à sociedade e ao Congresso Nacional a importância do licenciamento ambiental; divulgar boas práticas e casos de sucesso, destacando os benefícios alcançados com o instrumento; e apresentar iniciativas adotadas para aprimorar o LAF.

**O que se espera obter com essas proposições?**

Com os encaminhamentos propostos, espera-se promover ganhos de eficiência e efetividade nos processos de LAF, em termos de redução de prazos e aumento da qualidade da análise realizada pelo Ibama, além de ampliar o nível de conhecimento sobre a importância do instrumento por parte da sociedade. Nesse sentido, o trabalho almeja contribuir para o fortalecimento do LAF na busca de seus objetivos de prevenir, mitigar, recuperar e compensar os impactos socioambientais decorrentes de atividades produtivas, de forma ágil e eficiente, colaborando com o desenvolvimento sustentável do país.

## Conteúdo

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>6</b>
1.1	Identificação do objeto de auditoria.....	6
1.2	Antecedentes .....	6
1.3	Objetivo e escopo da auditoria.....	6
1.4	Critérios.....	7
1.5	Metodologia .....	7
<b>2</b>	<b>VISÃO GERAL .....</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>AVALIAÇÃO DO TCU – ACHADOS DE AUDITORIA .....</b>	<b>11</b>
3.1	Tempestividade da análise na concessão da licença prévia para sistemas de transmissão de energia.....	11
3.2	Necessidade de melhor estruturação e padronização dos procedimentos de AIA.....	17
3.2.1	Baixo nível de adoção de procedimentos para aprimorar a definição de escopo dos TRs	17
3.2.2	Baixo nível de adoção guias técnicos de referência na análise do EIA/RIMA.....	20
3.3	Necessidade de aprimoramento da articulação e comunicação entre Ibama e órgãos e entidades intervenientes .....	23
3.4	Necessidade de adoção de melhorias na gestão de processos.....	26
3.5	Necessidade de melhor divulgação da importância do LAF e das medidas adotadas para aprimorar o instrumento.....	29
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES.....</b>	<b>32</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>33</b>
<b>6</b>	<b>PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO .....</b>	<b>35</b>
<b>7</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>37</b>
	<b>Lista de Siglas .....</b>	<b>38</b>
	<b>Lista de Tabelas .....</b>	<b>39</b>
	<b>Lista de Figuras .....</b>	<b>39</b>

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 Identificação do objeto de auditoria

1. Atuação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) no âmbito do licenciamento ambiental federal.

### 1.2 Antecedentes

2. O licenciamento ambiental é o instrumento pelo qual a administração pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais. Desse modo, empreendimentos e atividades utilizadores de recursos naturais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes de causar degradação ambiental estão sujeitos ao licenciamento ambiental.

3. Contudo, parte do setor produtivo tem a percepção de que o instrumento é burocrático, lento, ineficiente e imprevisível, devido à subjetividade existente nos procedimentos de avaliação de impacto ambiental. Nessa linha, trabalhos anteriores do TCU identificaram problemas recorrentes e atrasos frequentes em grandes obras de infraestrutura em razão de entraves no processo de licenciamento ambiental (Acórdãos 168/2017, 2.723/2017 e 523/2018, todos do Plenário).

4. Por outro lado, a pressão para aprovação de projetos incompletos ou mal elaborados e a subestimação do tempo necessário ao adequado licenciamento ambiental podem trazer prejuízos à imagem dos órgãos ambientais ou levar à concessão de licenças sem adequado tratamento de impactos socioambientais relacionados ao empreendimento licenciado.

5. Diante da complexidade do tema, em outubro de 2017, o TCU promoveu o diálogo público “O licenciamento socioambiental nos empreendimentos de infraestrutura”, no qual diferentes órgãos e entidades – públicos e privados – debateram o assunto, compartilhando suas experiências e buscando soluções (peça 17). Com os elementos trazidos à tona durante o evento e em função de achados de auditorias recentes, entendeu-se necessário que o Tribunal realizasse a presente auditoria.

### 1.3 Objetivo e escopo da auditoria

6. O objetivo deste trabalho é avaliar o licenciamento ambiental federal (LAF), identificando riscos e apontando oportunidades de melhoria.

7. O LAF é um instrumento complexo e que envolve diversos órgãos públicos nos níveis federal, estadual e municipal. Considerando a centralidade do papel do Ibama, a auditoria concentrou-se na atuação do Instituto, bem como nas suas interações com os órgãos e entidades federais que intervêm no processo.

8. O licenciamento ambiental compreende três tipos de licença: prévia, de instalação e de operação. No presente trabalho, o exame enfocou os procedimentos que tratam da concessão da licença prévia (LP), a qual atesta a viabilidade ambiental do empreendimento, aprova sua localização e concepção e define as medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos negativos do projeto. Isso porque, ao longo do planejamento da auditoria, verificou-se que a fase de concessão da LP concentra os principais gargalos do LAF.

9. Por fim, cabe ressaltar que os processos de licenciamento examinados trataram dos setores de energia e transportes, tendo em vista que esses foram os setores nos quais trabalhos recentes do Tribunal com maior frequência identificaram entraves no licenciamento, a exemplo dos Acórdãos 168/2017, 2.723/2017 e 523/2018, todos do Plenário. Dentro desses setores, os exames concentraram-

se nas tipologias licenciadas pela Coordenação-Geral de Licenciamento de Empreendimentos Lineares Terrestres (CGLIN), conforme descrito na Seção 1.5.

#### **1.4 Critérios**

10. De forma geral, os critérios utilizados no presente trabalho foram baseados em normativos que tratam do licenciamento ambiental, literatura acadêmica sobre a avaliação de impacto ambiental e boas práticas de outras agências ambientais. Também cabe mencionar como fonte de critérios o Referencial do TCU para Avaliação de Governança em Políticas Públicas.

#### **1.5 Metodologia**

11. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010) e com observância aos princípios e padrões estabelecidos pelo TCU no Manual de Auditoria Operacional. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

12. A fase de planejamento envolveu a coleta de informações preliminares com o intuito de identificar e melhor conhecer o licenciamento ambiental federal. Isso incluiu a consulta à legislação pertinente ao tema, literatura acadêmica, fiscalizações anteriores deste Tribunal e relatórios produzidos por outras instituições. Além disso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores do Ibama e especialistas na área.

13. Por meio da abordagem baseada em riscos (ABR), identificaram-se os principais riscos relacionados aos seguintes aspectos do LAF (veja matriz de avaliação de riscos, à peça 31):

- Elaboração de termos de referência (TRs);
- Análise de estudos de impacto ambiental;
- Articulação entre Ibama e órgãos e entidades intervenientes no LAF;
- Gestão de processos do LAF;
- Divulgação da importância e benefícios do licenciamento ambiental.

14. A identificação de riscos, por sua vez, subsidiou a elaboração das questões de auditoria a seguir (veja matriz de planejamento, à peça 32):

- 1) O Ibama tem atuado para aprimorar a elaboração de termos de referência (TR)?
  - 1.1) O Ibama tem observado as normas vigentes e adotado as melhores práticas para definição de escopo dos TRs elaborados?
  - 1.2) O Ibama tem elaborado os termos de referência (TRs) seguindo os prazos previstos?
- 2) O Ibama tem atuado para aprimorar a análise de estudos de impacto ambiental e de relatórios de impacto ambiental (EIA/RIMA)?
  - 2.1) O Ibama tem adotado procedimentos para estruturar e padronizar a análise do EIA/RIMA?
  - 2.2) O Ibama tem analisado os EIA/RIMA seguindo os prazos previstos?
- 3) De que forma o Ibama tem se articulado com os órgãos intervenientes no processo de LAF?

4) O Ibama tem atuado para aprimorar a gestão processual do LAF e dar publicidade à importância do instrumento?

4.1) O Ibama tem adotado as medidas necessárias para aprimorar a gestão processual do LAF?

4.2) O Ibama dá publicidade à importância do licenciamento ambiental?

15. Durante a fase de execução, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores do Ibama, órgãos intervenientes e órgãos setoriais. Também foram enviados questionários eletrônicos (peça 22) a todos os analistas ambientais do Ibama que atuam na atividade de licenciamento. Do total de 378 questionários enviados, foram recebidas 138 respostas (37%).

16. Por meio do Sistema Informatizado do Licenciamento Ambiental (SisLic) e do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), realizou-se exame documental do conjunto de processos que atendem aos seguintes critérios: enquadramento como rito ordinário, o que implica necessidade de realização de estudo de impacto ambiental (EIA); corresponder a empreendimentos de sistemas de transmissão de energia elétrica (linhas de transmissão) ou rodovias; e o processo ter sido aberto a partir de 2015 ou ter tido sua licença prévia emitida após 2015.

17. A amostra para análise restringiu-se a processos recentes para possibilitar a avaliação da atuação do Ibama e de órgãos e entidades intervenientes no LAF à luz da legislação atualmente em vigor. Dentro dos setores elétrico e de transportes, selecionaram-se as tipologias licenciadas pela Coordenação-Geral de Licenciamento de Empreendimentos Lineares Terrestres (CGLIN) em razão da representatividade em termos de quantitativo de processos. Linhas de transmissão e rodovias – incluindo pontes rodoviárias – respondem, respectivamente, por 85% dos processos do setor elétrico e 80% do setor de transportes (peça 24, p. 18).

18. Foram examinados todos os 32 processos que atendem cumulativamente aos critérios descritos acima, dos quais 24 tiveram a licença prévia emitida até o encerramento da fase de execução da auditoria, em 29/10/2018. Dos 24, vinte são da tipologia “sistemas de transmissão de energia elétrica”, e quatro de “rodovias” (**Tabela 1**). A relação completa dos processos examinados consta da peça 24.

**Tabela 1 - Quantidade de processos examinados por tipologia**

<b>Tipologia</b>	<b>Total de processos examinados</b>	<b>Processos com LP</b>
<b>Linhas de transmissão</b>	27	20
<b>Rodovias</b>	5	4
<b>Total</b>	32	24

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

19. É oportuno destacar a representatividade dos setores analisados. Entre os processos de licenciamento ambiental abertos no Ibama a partir de 2015 ou que tiveram sua licença prévia emitida após 2015, 41% são do setor elétrico e 24% do setor de transporte. Ou seja, juntos esses setores respondem por 65% dos processos recentes de LAF (peça 24, p. 18).

20. Ressalta-se, por fim, que, como visto na Seção 1.3, a auditoria concentrou-se nos procedimentos para concessão da licença prévia. Não entrou no escopo dos trabalhos a avaliação das fases de licença de instalação e de operação, tampouco das etapas de pós-licença. Da mesma forma, não se avaliou a possível adoção de outros instrumentos, como a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), a qual já foi objeto de trabalhos anteriores deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 464/2004-Plenário. Ademais, apesar de questões relacionadas ao risco de impacto regulatório da atuação do

Ibama terem sido apontadas por uma das especialistas entrevistadas, esse tema não foi tratado no presente trabalho, por não fazer parte do escopo da auditoria.

21. Registra-se, ainda, que a fase de execução da auditoria transcorreu entre os dias 10/9/2018 e 7/10/2018, e o relatório foi concluído em 13/12/2018. Contudo, o Ministro-Relator, por meio do despacho à peça 30, restituiu os autos à unidade instrutiva para análises adicionais. A instrução à peça 34 responde aos apontamentos do Ministro-Relator, e alguns ajustes de forma foram realizados no texto do relatório. No entanto, não houve novos levantamentos de dados ou visitas a campo.

## 2 VISÃO GERAL

22. O licenciamento ambiental é um instrumento de gestão da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/1981). Por meio dele, a administração pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais. Dessa forma, tem, por princípio, a conciliação do desenvolvimento econômico com o uso dos recursos naturais, de modo a assegurar a sustentabilidade dos ecossistemas em suas variabilidades físicas, bióticas, socioculturais e econômicas (IBAMA, 2018).

23. Estão sujeitos ao licenciamento ambiental a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes de causar degradação ambiental (art. 10 da Lei 6.938/1981).

24. A Resolução Conama 237/1997 estabelece três tipos de licenças ambientais:

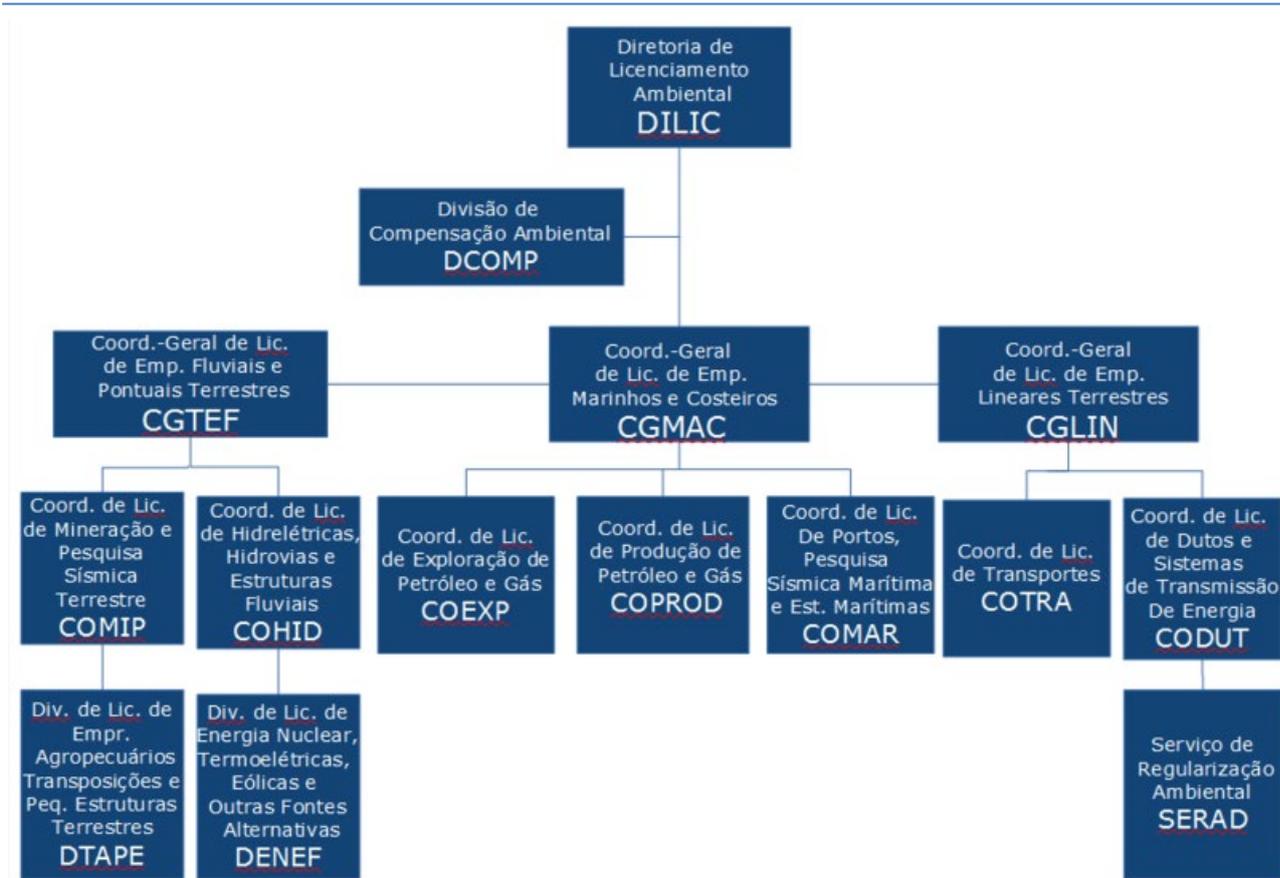
I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

25. A Lei Complementar 140/2011 define a repartição de competências entre União, estados e municípios para fins de licenciamento ambiental. O art. 7º, inciso XIV, desse normativo e o Decreto 8.437/2015 estabelecem os empreendimentos e atividades cujo licenciamento será de competência da União. O Ibama é a entidade responsável pelo licenciamento ambiental federal (LAF).

26. A Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic) é a unidade do Ibama responsável por coordenar, controlar e executar as ações referentes ao licenciamento ambiental, nos casos de competência federal (Decreto 8.973/2017, art. 14). É composta por uma Divisão de Compensação Ambiental, três coordenações-gerais e dez coordenações de licenciamento, divididas por áreas de atuação (**Figura 1**).



**Figura 1 - Organograma da Dilic**

Fonte: Ibama

27. Para iniciar um processo de licenciamento ambiental no Ibama, o interessado deve preencher a Ficha de Caracterização de Atividade (FCA), que é um formulário eletrônico padrão, disponível no portal de serviços do Instituto, informando, entre outros dados: os principais elementos que caracterizam a atividade ou empreendimento; a área de localização; e eventual intervenção em terras indígenas ou quilombolas, em bens culturais acautelados, em unidades de conservação ou em áreas de risco ou endêmicas para malária.

28. A depender da área possivelmente afetada pelo projeto, a obtenção da licença prévia estará condicionada a emissão de parecer prévio de outros órgãos e entidades federais, como a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Fundação Cultural Palmares (FCP), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). A atuação desses órgãos e entidades intervenientes (OEIs) no licenciamento ambiental federal é regulamentada pela Portaria Interministerial 60/2015 e, no caso do ICMBio, pela Instrução Normativa ICMBio 7/2014 e pela Portaria MMA 55/2014.

29. O mapa de processos à peça 19 descreve os passos necessários à obtenção da licença prévia (LP), com as interações entre empreendedor, Ibama e órgãos e entidades intervenientes. Para fins didáticos, e de modo simplificado, a fase de LP pode ser dividida em três etapas. A etapa de **requisição** inicia-se com a apresentação da FCA. Em seguida, o Ibama solicita manifestação dos OEIs e elabora o termo de referência (TR), que estabelece o conteúdo necessário dos estudos ambientais a serem apresentados. Os OEIs, por sua vez, elaboram os termos de referência específicos (TREs), que estabelecem o conteúdo necessário para análise dos impactos afetos a cada órgão ou entidade. A etapa de **análise** inicia-se com a apresentação dos estudos ambientais e é concluída com

a emissão de pareceres técnicos conclusivos do Ibama e OEIs. Na etapa de **decisão** ocorre a emissão da LP ou o arquivamento do processo.

30. Outros atores podem se manifestar no decorrer do processo, como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e a Agência Nacional de Águas (ANA), além de órgãos e entidades estaduais e municipais. A atuação destes, no entanto, não é objeto deste relatório de auditoria.

### **3 AVALIAÇÃO DO TCU – ACHADOS DE AUDITORIA**

31. A partir das análises realizadas durante a fase de planejamento da auditoria, utilizando-se a abordagem baseada em risco, optou-se por concentrar os exames na atuação do Ibama nas seguintes etapas: elaboração de termos de referência; análise de estudos de impacto ambiental; articulação com órgãos e entidades intervenientes no LAF; gestão processual; e divulgação da importância e benefícios do licenciamento ambiental.

32. Por meio dos exames detalhados nas seções a seguir, constataram-se os seguintes achados de auditoria (veja matriz de achados, à peça 33):

- 1) A atuação do Ibama foi tempestiva na maior parte dos processos de linhas de transmissão examinados (seção 3.1);
- 2) O Ibama apresenta baixo nível de uso de guias e documentos técnicos para estruturar e padronizar os procedimentos de avaliação de impacto ambiental (seção 3.2);
- 3) A articulação e comunicação entre Ibama e órgãos e entidades intervenientes no LAF é deficiente (seção 3.3);
- 4) O Ibama tem dificuldade de gerenciar os processos de licenciamento ambiental, não sendo capaz de controlar adequadamente demandas, prazos e responsáveis (seção 3.4);
- 5) O Ibama tem dificuldade de divulgar a importância do LAF e as medidas que tem adotado para aprimorar o instrumento, bem como casos de sucesso, nos quais o processo de licenciamento aprimorou o projeto licenciado ou evitou a ocorrência de graves impactos ao meio ambiente (seção 3.5).

#### **3.1 Tempestividade da análise na concessão da licença prévia para sistemas de transmissão de energia**

33. No processo de concessão da licença prévia, a atuação direta do Ibama se materializa em três etapas principais: emissão do termo de referência; verificação do conteúdo do estudo de impacto ambiental (EIA); e análise do EIA, a qual inclui a elaboração do parecer técnico conclusivo. Cada uma dessas etapas tem prazos definidos para sua conclusão. Considerando o somatório desses prazos, a atuação do Ibama foi tempestiva na maior parte dos processos de linhas de transmissão examinados.

34. Os prazos de referência foram definidos com base em normativos do Ibama. A Instrução Normativa 184, de 17/7/2008, estabelece, no âmbito da autarquia, os procedimentos gerais para o licenciamento ambiental federal. Algumas tipologias contam com normativos específicos definindo prazos, como é o caso da Portaria 421 do Ministério do Meio Ambiente (MMA), de 26/10/2011, que dispõe sobre o licenciamento ambiental de sistemas de transmissão de energia elétrica.

35. Por sua vez, a Portaria MMA 289, de 16/7/2013, trata do licenciamento ambiental de rodovias. Porém, apenas um dos processos de rodovias examinados no presente trabalho foi

instaurado na vigência desse normativo. Os demais foram abertos antes da publicação dessa norma e, portanto, seguem os procedimentos estipulados na IN Ibama 184/2008.

**Tabela 2 – Prazos das principais etapas da fase de LP**

Normativo		Elaboração do TR	Checklist	Análise do EIA	Prazo Total
IN 184/2008	Procedimentos gerais para o LAF	60 dias (art. 11)	30 dias (art. 18, §1º)	180 dias (art. 20)	270 dias
Portaria MMA 421/2011	Procedimentos para o licenciamento de linhas de transmissão	50 dias (art. 20, §2º)	30 dias (art. 22, §1º)	12 meses (art. 25)	445 dias
Portaria MMA 289/2013	Procedimentos para o licenciamento de rodovias	30 dias (art. 7, §2º)	30 dias (art. 7, §3º)	180 dias (art. 7, §7º)	240 dias

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

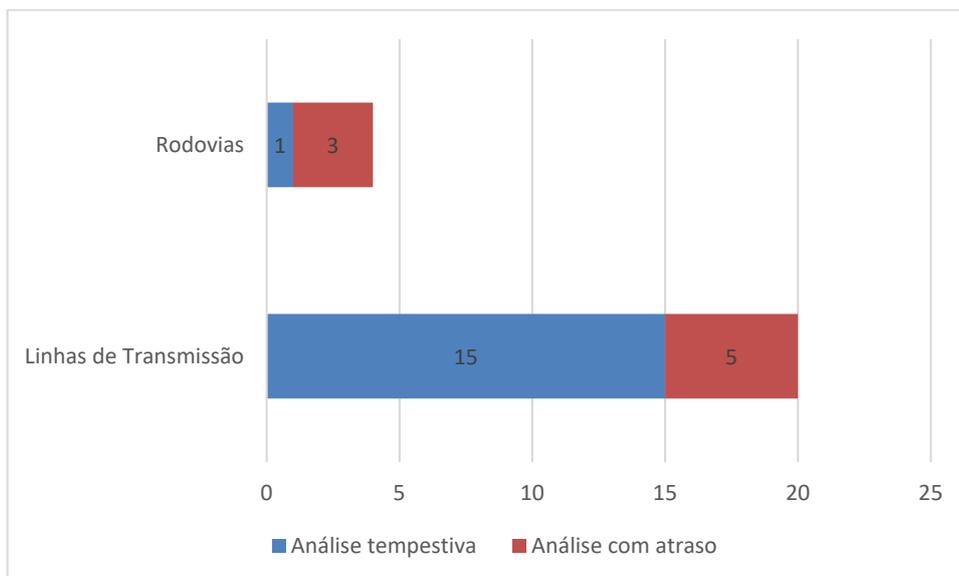
36. O termo de referência (TR) é o documento elaborado pelo Ibama estabelecendo o conteúdo necessário dos estudos a serem apresentados para subsidiar a análise para a concessão da licença prévia.

37. A etapa denominada *checklist* – ou verificação do conteúdo do EIA – tem o propósito de conferir se os estudos socioambientais definidos no TR integram o EIA. De acordo com os normativos citados, o Ibama tem trinta dias para apresentar manifestação técnica quanto à aceitação do EIA para análise ou sua devolução, com a devida publicidade.

38. Por fim, a análise do EIA fundamenta o posicionamento técnico quanto à emissão da licença prévia para o empreendimento em exame. A contagem do prazo inicia-se a partir do aceite do EIA, e o prazo é suspenso durante a elaboração dos estudos ambientais complementares (IN 184/2008 art. 20 c/c art. 37; Portaria 421/2011 art. 25 e 30).

39. A partir da amostra de processos selecionada, o presente trabalho avaliou a tempestividade da atuação do Ibama na fase de concessão de LP individualmente para cada uma das etapas de elaboração de TR, *checklist* e análise do EIA, e também para essas etapas examinadas em conjunto. Nesse caso, adotaram-se como critério os prazos totais detalhados na **Tabela 2**. Para sistemas de transmissão de energia, 445 dias. No caso de rodovias, para fins de simplificação, considerou-se o prazo total 270 dias, tendo em vista que a maior parte dos processos examinados foi autuada antes do início da vigência da Portaria MMA 289/2013. Ademais, a divergência entre esse normativo e a IN Ibama 184/2008 está apenas no prazo para elaboração do TR, respectivamente 30 e 60 dias.

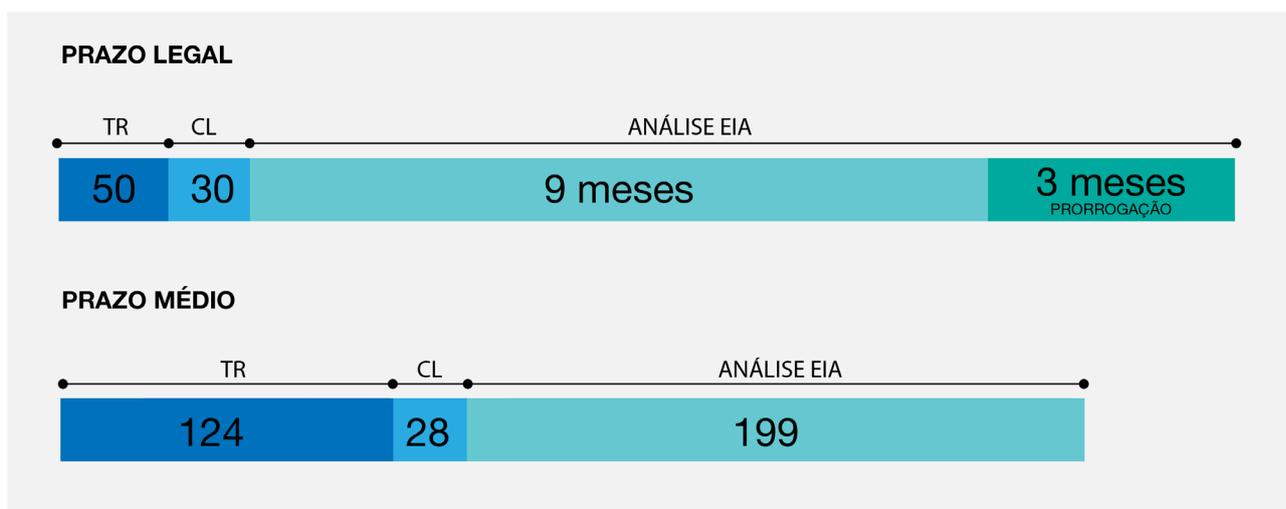
40. Entre os 32 processos examinados, 24 tiveram licença prévia emitida até 29/10/2018, sendo vinte processos de sistemas de transmissão de energia elétrica e quatro de rodovias. Dezesseis processos apresentaram tempos totais de análise abaixo do previsto (67%). Para linhas de transmissão, a atuação do Ibama foi tempestiva em 75% dos casos. Por outro lado, apenas um dos quatro processos de rodovias examinados foi analisado tempestivamente pelo Ibama (**Figura 2**). O tempo médio total de análise dos processos de sistemas de transmissão de energia elétrica foi de 351 dias, enquanto os processos sobre rodovias tiveram tempo médio total de análise de 557 dias (**Figuras 3 e 4**).



**Figura 2 – Processos analisados tempestivamente vs. Processos analisados com atraso**

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

41. As Figuras 3 e 4 contrastam os prazos legais previstos para as principais etapas da atuação do Ibama na fase de LP com os tempos médios mensurados para cada tipologia. No caso dos processos de sistemas de transmissão de energia elétrica, a elaboração do TR foi a etapa com os maiores atrasos, levando 124 dias em média para sua conclusão, contra os 50 dias previstos. Contudo, a fase de análise do EIA mais que compensou o atraso dos procedimentos anteriores, registrando tempo médio de 199 dias para seu término, em oposição ao prazo legal de 9 meses, prorrogáveis por mais 3 meses (Figura 3).



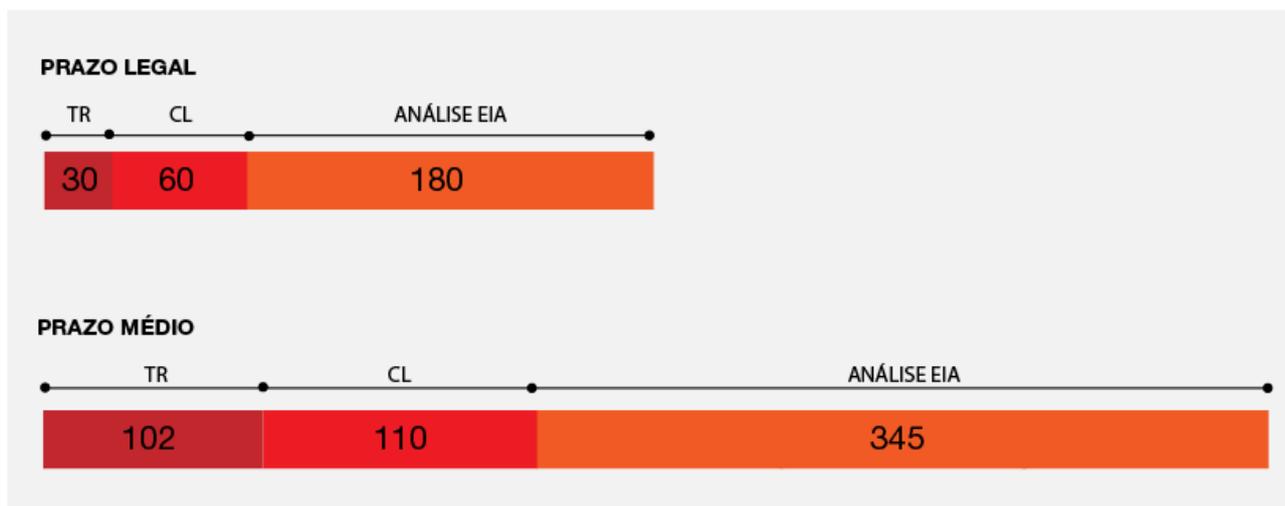
**Figura 3 - Prazo legal vs. Prazo médio das etapas principais para concessão da LP em processos de linhas de transmissão (em dias)**

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados do Ibama

TR: Etapa de elaboração do termo de referência

CL: Etapa de checklist (verificação do conteúdo do EIA)

42. Já os processos de rodovias apresentaram tempos médios de análise superiores ao previsto em todas as etapas, com destaque para os 110 dias da etapa de *checklist*, quase quatro vezes o prazo legal de 30 dias (**Figura 4**).



**Figura 4 - Prazo legal vs. Prazo médio das etapas principais para concessão da LP em processos de rodovias (em dias)**

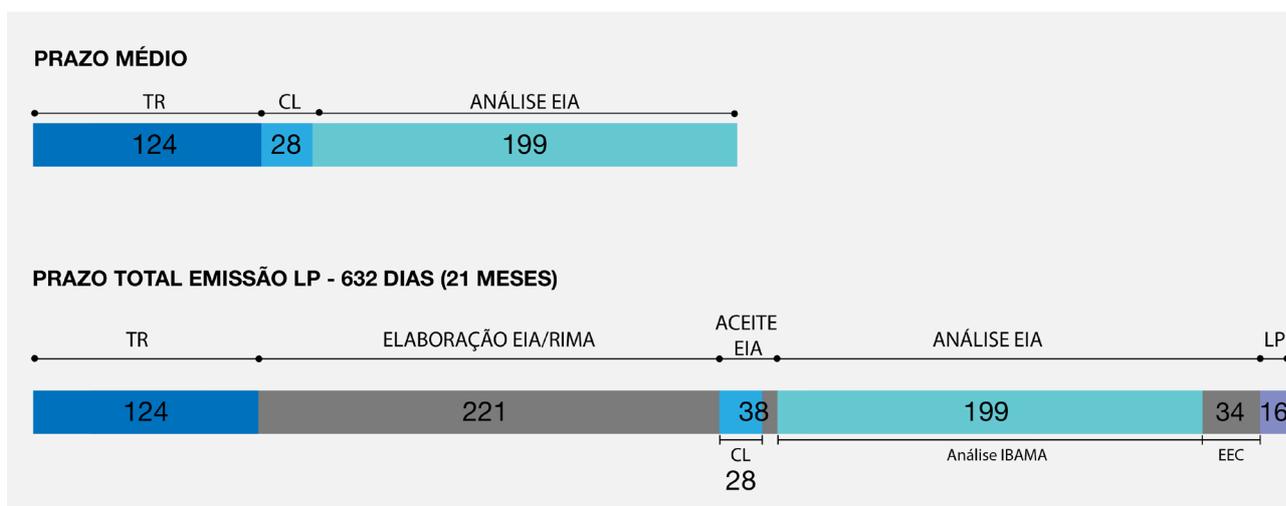
Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados do Ibama

TR: Etapa de elaboração do termo de referência

CL: Etapa de checklist (verificação do conteúdo do EIA)

43. Com relação aos tempos totais para emissão da licença prévia, considerando não só as etapas sob responsabilidade do Ibama, mas também dos empreendedores, os processos de sistemas de transmissão de energia elétrica levaram 632 dias (21 meses ou 1,7 anos) em média para a decisão (**Figura 5**). Já os processos de rodovias demoraram 1.414 dias (47 meses ou 3,9 anos) em média (**Figura 6**). É interessante notar que boa parte desses períodos correu sob responsabilidade dos empreendedores, agrupando as etapas de elaboração do EIA/RIMA, de adequação do seu conteúdo após o *checklist* até o aceite do EIA, e de complementação dos estudos ambientais. Nas Figuras 5 e 6, essas etapas correspondem às barras na cor cinza.

44. Para os sistemas de transmissão de energia elétrica, o tempo médio dos procedimentos sob responsabilidade dos empreendedores foi de 265 dias, ou 42% do tempo médio total para emissão da licença prévia (**Figura 5**).

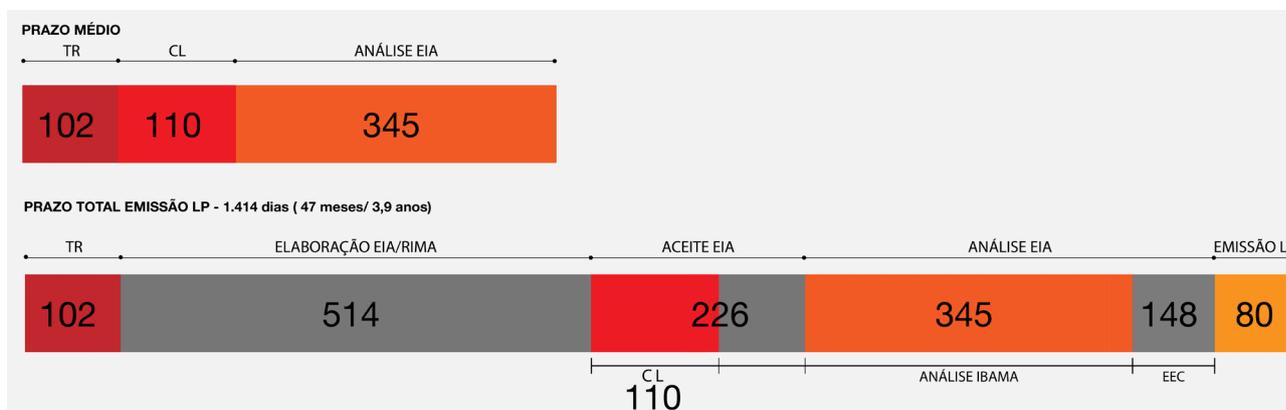


**Figura 5 - Prazo médio das etapas principais a cargo do Ibama vs. Prazo médio total para a concessão da LP em processos de linhas de transmissão (em dias)**

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados do Ibama

TR: Etapa de elaboração do termo de referência  
 CL: Etapa de checklist (verificação do conteúdo do EIA)  
 EEC: Elaboração de estudos complementares  
 LP: Período até a emissão da LP

45. Já para os processos de rodovias, o tempo médio dos procedimentos sob responsabilidade dos empreendedores foi de 778 dias, ou 55% do tempo médio total (**Figura 6**).



**Figura 6 - Prazo médio das etapas principais a cargo do Ibama vs. Prazo médio total para a concessão da LP em processos de rodovias (em dias)**

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados do Ibama

TR: Etapa de elaboração do termo de referência  
 CL: Etapa de checklist (verificação do conteúdo do EIA)  
 EEC: Elaboração de estudos complementares  
 LP: Período até a emissão da LP

46. Estudo recente do Instituto Acende Brasil (IAB) também realizou levantamento da duração do processo de licenciamento ambiental federal (IAB, 2018). O foco do trabalho foi voltado para o setor elétrico, analisando processos referentes a linhas de transmissão, usinas hidrelétricas e pequenas centrais hidrelétricas. Os projetos analisados foram licenciados entre 1992 e 2013.

47. Mesmo não tendo o mesmo escopo da presente auditoria, é possível traçar alguns paralelos entre os resultados dos dois trabalhos para a tipologia de sistemas de transmissão de energia elétrica, conforme tabela abaixo (Tabela 3).

**Tabela 3 - Tempos médios para conclusão de etapas no licenciamento ambiental de sistemas de transmissão de energia elétrica (meses)**

Etapa	Estudo IAB	Auditoria
<b>Emissão do TR</b>	11	4,1
<b>Elaboração do EIA</b>	9	7,4
<b>Análise do EIA</b>	8	6,6
<b>Concessão da LP</b>	28	21

Fonte: IAB (2018); análise da equipe de auditoria

48. Os prazos médios levantados pelo estudo são mais dilatados, mas, à exceção do referente à emissão do TR, são relativamente próximos daqueles calculados no presente trabalho. Cabe esclarecer que o estudo do IAB não teve acesso a dados que permitem a identificação do prazo de *checklist*. Em função disso, o estudo desconsiderou esse período na análise realizada e considerou a entrega do EIA como o evento que marca a solicitação de LP ao Ibama, ainda que estas ações constituam eventos distintos do ponto de vista processual. Já o presente trabalho iniciou a contagem do prazo correspondente somente após o aceite do EIA pelo Ibama, conforme previsto nos normativos vigentes.

49. Ademais dessa diferença metodológica, há que se considerar que a seleção de processos examinados cobriu lapsos temporais distintos. O estudo analisou processos mais antigos, entre 1992 e 2013, enquanto o presente trabalho examinou processos mais recentes, que foram abertos ou tiveram a LP emitida a partir de 2015. Assim, é possível que a diferença nos resultados reflita aprimoramentos no modo como Ibama e empreendedores abordam as etapas sob suas respectivas responsabilidades.

50. É importante ressaltar que o escopo do presente trabalho foi restrito a processos recentes de sistemas de transmissão de energia e de rodovias, conforme esclarece a Seção 1.5. Não é possível generalizar os resultados para outras tipologias, no sentido de afirmar que a atuação do Ibama vem sendo tempestiva na maior parte dos casos para qualquer tipo de empreendimento. Ao contrário, gestores do Ibama relataram, em entrevista, a ocorrência de atrasos em outras tipologias. De fato, a maior parte dos processos examinados que trataram de rodovias ultrapassou consideravelmente os prazos previstos.

51. No mesmo sentido, o estudo do IAB apontou prazo médio de 40 meses para a concessão da licença prévia para projetos de usinas hidrelétricas, tempo bastante superior aos 28 meses para sistemas de transmissão de energia.

52. São raros os levantamentos que avaliam a tempestividade da atuação do Ibama. Isso porque, em razão das limitações dos sistemas de tecnologia de informação enfrentadas pela autarquia, qualquer análise desse tipo deve ser feita por meio de exame processo a processo, documento a documento. De fato, os gestores da Dilic não dispõem de relatórios gerenciais que permitam informar se, em geral, os prazos veem sendo cumpridos, quais etapas estão mais sujeitas a atrasos, ou quais coordenações são mais eficientes (essas questões são tratadas na Seção 3.4 deste relatório).

53. De todo modo, o levantamento aqui realizado demonstrou que, apesar de atrasos na elaboração do TR, a atuação do Ibama vem sendo tempestiva na maior parte dos casos no licenciamento prévio para sistemas de transmissão de energia. No caso de rodovias, é importante

fazer a ressalva que o número de processos examinados foi pequeno, pois apenas cinco processos atendiam cumulativamente a todos os requisitos estipulados para seleção da amostra, e, destes, apenas quatro concluíram todas as etapas até a concessão da LP. Ainda assim, é razoável inferir que, em geral, há atrasos nessa tipologia.

54. Nesse sentido, existe espaço para a busca de maior agilidade na atuação do Ibama. Uma das formas que têm o potencial para proporcionar maior eficiência – além de efetividade – nas etapas de elaboração do TR e análise de EIA é a utilização de guias técnicos de avaliação de impacto ambiental, tema que será tratado na seção seguinte.

### **3.2 Necessidade de melhor estruturação e padronização dos procedimentos de AIA**

55. O uso de guias e documentos técnicos para estruturar e padronizar os procedimentos de avaliação de impacto ambiental é uma forma eficaz para imprimir maior eficiência e efetividade ao processo de licenciamento ambiental. Contudo, o nível de desenvolvimento e adoção desses guias e documentos pelo Ibama ainda é bastante limitado, o que prejudica a atuação da autarquia nos procedimentos para concessão da licença prévia. No âmbito deste trabalho, essa deficiência foi identificada particularmente em duas etapas: emissão do termo de referência e análise do EIA/RIMA, como descrito nas próximas duas seções.

#### **3.2.1 Baixo nível de adoção de procedimentos para aprimorar a definição de escopo dos TRs**

56. As normas e a literatura acadêmica indicam um conjunto de procedimentos potencialmente capazes de aprimorar a definição dos termos de referência (TR). Contudo, o nível de adoção desses procedimentos nos processos de LAF tem sido baixo.

57. Termos de referência visam delimitar o escopo do estudo de impacto ambiental (EIA). Para isso, eles cumprem as seguintes funções (SÁNCHEZ, 2013 *apud* ARCADIS, 2016, p. 7):

- Dirigir os estudos para as questões relevantes ou os temas que realmente importam;
- Estabelecer os limites e o alcance dos estudos;
- Planejar os levantamentos para fins de diagnóstico ambiental (estudos de base), definindo as necessidades de pesquisa e de levantamento de dados;
- Definir as alternativas a serem analisadas.

58. Estudo sobre a definição de termos de referência no âmbito dos processos de licenciamento ambiental federal identificou as seguintes deficiências (BORIONI, 2013):

- Exigência de realização de estudos exaustivos de diagnóstico socioambientais, sem que isso fosse embasado na identificação preliminar de impactos socioambientais significativos relacionados com o projeto;
- Ausência da delimitação de escopo quanto à consideração de políticas públicas relevantes, alternativas tecnológicas e locacionais e áreas prioritárias do ponto de vista ambiental;
- Aplicação genérica de instrumentos legais e normativos relacionados ao projeto, isto é, sem relacioná-los a aspectos do empreendimento e sua localização;
- Identificação e descrição genéricas de impactos;
- Ausência da definição das áreas de estudo.

59. Esse estudo também nota que há uma série de boas práticas recomendadas para auxiliar na definição do escopo de estudos de impacto ambiental. Contudo, o trabalho apontou que essa

experiência acumulada não tem sido empregada de forma consistente no processo de elaboração dos termos de referência pelo Ibama.

60. Segundo a literatura acadêmica (BORIONI, 2013; BORIONI *et al*, 2017), algumas dessas boas práticas são: apresentação de informações preliminares, reunião de apresentação do projeto, vistoria de campo, fóruns técnicos, reunião técnica com o proponente e/ou consultoria ambiental, oficinas temáticas ou outros eventos similares, reuniões públicas, consulta a órgãos federais sobre a minuta de TR, participação da comunidade científica, compartilhamento de informações com os demais órgãos e documentação das justificativas quanto à definição do escopo.

61. É interessante notar que parte desses procedimentos já está definida em normativos do Ibama. O art. 7º da IN 184/2008 prevê que o empreendedor apresente informações preliminares sobre o projeto por ocasião da instauração do processo de licenciamento ambiental. Já o art. 10 dispõe que a autarquia providenciará agendamento para a apresentação do projeto pelo empreendedor, convidando os órgãos intervenientes quando necessário. Nesse momento, será também discutida a necessidade de realização de vistoria ao local pretendido para o empreendimento.

62. Por sua vez, a Portaria Interministerial 60/2015 estabelece mecanismos para a consulta a órgãos e entidades federais sobre a minuta do termo de referência, incluindo prazos para sua manifestação.

63. No presente trabalho, buscou-se levantar o uso de boas práticas na definição do conteúdo dos termos de referência pelo Ibama, à semelhança do que foi feito pelo estudo de Borioni (2013). No conjunto dos processos de licenciamento examinados, foi pesquisado o nível de adoção de dez procedimentos tidos como capazes de aprimorar a definição do escopo dos termos de referência, identificados na tabela abaixo.

**Tabela 4 – Frequência de adoção de procedimentos para aprimorar o termo de referência em processos de licenciamento ambiental federal**

<b>Procedimento</b>	<b>(%)</b>
Apresentação de informações preliminares	100
Consulta a órgãos federais sobre minuta de TR	100
Reunião de apresentação do projeto	53
Reunião técnica com o proponente e/ou consultoria ambiental	22
Vistoria de campo	19
Realização de Fóruns Técnicos	0
Oficinas temáticas ou outros eventos similares	0
Reuniões públicas	0
Participação da comunidade científica	0
Compartilhamento de informação com órgãos intervenientes	0

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

64. Houve registro de utilização de apenas cinco práticas nos processos examinados. A apresentação de informações preliminares e a consulta a órgãos federais sobre a minuta do TR ocorreram em 100% dos casos. Mesmo estando prevista em norma, a reunião de apresentação do projeto não alcançou este patamar, tendo ocorrido em 53% dos processos. Já os outros dois procedimentos tiveram níveis de adoção bem menores, com frequência de 22% para reuniões técnicas com o proponente e/ou sua consultoria ambiental e de 19% para vistorias de campo.

65. O questionário eletrônico enviado aos analistas ambientais do Ibama que atuam na atividade de licenciamento buscou identificar o nível de experiência desses profissionais com procedimentos para a definição dos termos de referência. Os procedimentos pesquisados e o percentual de analistas que declararam tê-los utilizado são apresentados na tabela abaixo.

**Tabela 5 – Nível de experiência dos analistas ambientais do Ibama com procedimentos para aprimorar o termo de referência**

Procedimento	(%)
Reunião de apresentação do projeto	84,2
Vistoria de campo	64,4
Reunião técnica com o proponente e/ou consultoria ambiental	61,4
Registro formal das justificativas das decisões tomadas quanto à definição de escopo	36,6
Compartilhamento de informação com órgãos intervenientes	23,8
Realização de Fóruns Técnicos	15,8
Participação da comunidade científica	12,9
Oficinas temáticas ou outros eventos similares	11,9
Reuniões públicas	11,9

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

66. Há três procedimentos que já foram utilizados pela maioria dos analistas do Ibama: reunião de apresentação do projeto, vistoria de campo e reuniões técnicas com o proponente e/ou consultoria ambiental. A experiência com os demais procedimentos é bem menor, corroborando sua baixa disseminação na autarquia.

67. Não obstante o baixo nível de adoção, vale ressaltar que o benefício mais frequentemente associado com o uso desses procedimentos pelos analistas foi o foco nos impactos ambientais mais relevantes do empreendimento. Tal constatação reforça a importância da elaboração de termos de referência alinhados com as características do projeto a ser licenciado, o que minimiza a possibilidade de estudos ambientais com informações e análises desnecessárias, com consequentes ganhos de eficiência e efetividade para o processo de licenciamento.

68. Isso não significa que esses procedimentos devam ser sempre utilizados. Por exemplo, entrevista com a titular da Coordenação de Licenciamento Ambiental de Dutos e Sistemas de Transmissão de Energia (Codut) indicou que a realização de vistorias é particularmente interessante quando as condições ambientais do local pretendido para o empreendimento não são bem conhecidas. Caso contrário, sua realização talvez não seja desejável, já que o procedimento envolve custos com diárias e passagens, além de tomar tempo da equipe de analistas em sua preparação e execução. Dessa forma, é preciso avaliar a conveniência da realização desses procedimentos levando em conta seus potenciais custos e benefícios em relação às características do empreendimento, bem como sua localização.

69. As considerações feitas até aqui sobre o uso de boas práticas na definição do escopo do EIA devem ser analisadas à luz das discussões atualmente em curso no âmbito da Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic) sobre a forma de elaborar os termos de referência. Segundo gestores do Ibama, a Dilic tem investido na construção de guias de avaliação de impactos ambientais e matrizes de referência, as quais apresentam cadeias de causa e efeito relacionando atividades, aspectos e impactos, bem como medidas mitigadoras e programas ambientais, associados com cada tipologia de empreendimento.

70. No caso da elaboração de termos de referência, o uso dessas matrizes permitiria a construção de termos de referência padrão por tipologia, que podem ser adaptados caso a caso, de acordo com os níveis de complexidade ou particularidades do empreendimento ou atividade a ser licenciada. É oportuno notar que essa adaptação poderia ser operacionalizada justamente com o auxílio das boas práticas tratadas nessa seção.

71. Contudo, a construção dos guias de AIA e respectivas matrizes tem avançado lentamente, como será visto na próxima seção. Ademais, gestores do Ibama relataram em entrevista que a diretoria não dispõe de estrutura ou pessoal dedicado à identificação, avaliação e disseminação do uso de boas práticas na elaboração de termos de referência. Sem a alocação de recursos humanos e materiais específicos para essa tarefa, a possível adoção de boas práticas ficará dependente do conhecimento e iniciativa individual dos analistas responsáveis pelo processo de licenciamento.

72. O principal efeito dessa situação é a maior probabilidade de elaboração de TRs mais conservadores, com ênfase em diagnóstico ambiental extenso, em detrimento do foco nos impactos socioambientais mais significativos. Isso, por sua vez, contribui para a elaboração de estudos ambientais também com diagnósticos extensos e pouca análise dos principais impactos causados pelo empreendimento, com prejuízos à eficiência, eficácia e efetividade do instrumento.

73. A constatação que trata do baixo nível de adoção de guias técnicos na análise dos estudos ambientais, apresentada na próxima seção, tem causas e efeitos semelhantes aos apresentados aqui. Assim, a proposta de encaminhamento será feita a seguir, de forma conjunta.

### **3.2.2 Baixo nível de adoção guias técnicos de referência na análise do EIA/RIMA**

74. O uso de manuais e documentos técnicos de referência é uma forma eficaz para estruturar e padronizar a análise dos EIA/RIMA. Contudo, o material atualmente disponível para utilização nos processos de licenciamento ambiental do Ibama é bastante limitado e não pode ser considerado suficiente para atender a esse propósito.

75. A prescrição do uso de manuais e documentos técnicos na análise dos processos de licenciamento ambiental no Ibama não é recente. O Item 9.1.1 do Acórdão 2212/2009-TCU-Plenário trouxe a seguinte deliberação à autarquia:

9.1.1. Determinar ao Ibama que, 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;

76. Na ocasião, a fiscalização que embasou o acórdão identificou, entre outros aspectos, falta de uniformidade nas exigências e pareceres feitos pelos analistas ambientais da autarquia, bem como discricionariedade excessiva na análise dos processos de licenciamento ambiental.

77. Vale ressaltar que o teor da determinação acima também encontra fundamento na literatura acadêmica sobre o tema. Por exemplo, Sánchez e Morrison-Saunders (2011) e Sánchez e André (2013) indicaram que a adoção de instrumentos como guias e documentos técnicos de referência foi considerada como medida de grande utilidade para assegurar a consistência e coerência das análises em processos de avaliação de impacto ambiental em agências ambientais na Austrália e Canadá.

78. Contudo, auditoria recente deste Tribunal constatou a demora do Ibama em atender à determinação acima. O trabalho foi realizado pela SeinfraElétrica e teve como objeto, entre outros aspectos, a elaboração de estudos ambientais preparatórios de leilões de concessão e o licenciamento ambiental de instalações de redes de transmissão de energia elétrica (TC 028.601/2016-5, Acórdão

523/2018-TCU-Plenário). A fiscalização revelou que ainda não tinha sido elaborado manual de análise de impacto ambiental para projetos de transmissão de energia elétrica (veja item ii do Memorando 280/2017/DILIC, peça 97, p. 3-4, do TC 028.601/2016-5). Ao mesmo tempo, pesquisa realizada com profissionais do mercado que lidam com transmissão e licenciamento ambiental mostrou que persistia a percepção de elevada subjetividade nas análises dos processos de licenciamento ambiental do Ibama (peça 77 do TC 028.601/2016-5).

79. Informações levantadas no âmbito do presente trabalho também apontam a demora em atender ao comando do Acórdão 2212/2009–TCU–Plenário. O questionário eletrônico com os analistas do Ibama revelou que não existem manuais técnicos contendo roteiro metodológico para avaliação de impactos ambientais (peça 22, p. 11, item 2.b). Ao invés, foi mencionado o uso de material tratando de temas pontuais, a exemplo de nota técnica sobre preparação de audiências públicas. Outro tipo de material mencionado foram as normas técnicas da ABNT, as quais também tratam de temas específicos.

80. Vale ressaltar que o benefício mais frequentemente associado ao uso de manuais ou documentos técnicos contendo roteiro metodológico para avaliação de impactos ambientais foi a redução da subjetividade ou discricionariedade da análise, com 68% de menções por parte dos respondentes.

81. De acordo com entrevistas com as titulares da Coordenação de Licenciamento Ambiental de Dutos e Sistemas de Transmissão de Energia (Codut) e da Coordenação de Licenciamento Ambiental de Transportes (Cotra), não há atualmente manuais ou guias técnicos para estruturar a análise do EIA/RIMA. O que existe é um uso pequeno e assistemático de materiais de referência, como notas técnicas e normas da ABNT, corroborando as informações levantadas no questionário eletrônico.

82. Ainda segundo essas entrevistas, a principal causa para o baixo nível de desenvolvimento de orientações para estruturar e padronizar a análise do EIA/RIMA está relacionada com a dificuldade de alocação de pessoal dedicado a mapear e avaliar o material existente, bem como a identificar lacunas e promover a elaboração das orientações correspondentes. Na ausência dessas orientações abrangentes e estruturadas, os pareceres técnicos tendem a ser elaborados com baixo nível de padronização, aumentando a sensação de imprevisibilidade em relação ao processo de licenciamento ambiental por parte do público externo.

83. Segundo informações encaminhadas pela Dilic (Ofício 347/2018-Dilic/Ibama, peça 9), o guia de avaliação de impactos ambientais para sistemas de transmissão de energia está em fase final de revisão de redação. O Ibama pretende disponibilizar o guia, juntamente com a matriz de referência associada, para consulta pública em dezembro de 2018. Após a etapa de consulta e consolidação das respectivas contribuições, o Instituto deve finalizar e publicar o guia e matriz no seu sítio eletrônico. Em relação a outras tipologias, os trabalhos ainda estão concentrados na produção das matrizes de referência, etapa prévia à elaboração dos respectivos guias de avaliação de impactos ambientais.

84. A Dilic também relatou os desafios vislumbrados para implementar essas iniciativas. Entre eles, vale destacar o número reduzido de servidores da diretoria e a dificuldade em concatenar o atendimento das demandas ordinárias de licenciamento em paralelo com as discussões técnicas relacionadas às matrizes, guias, escopo de programas e termos de referência (peça 9, p. 3).

85. De fato, os avanços na construção dos guias de avaliação de impacto ambiental e das matrizes de referência têm sido lentos. O projeto insere-se no âmbito do Programa de Fortalecimento do Licenciamento Ambiental Federal (ProLAF), iniciado em 2008, e do Programa Nacional de Meio Ambiente II (PNMA II). Envolveu a contratação de uma empresa de consultoria, em 2013, com financiamento do Banco Mundial, com o objetivo de identificar boas práticas replicáveis nos modelos do processo AIA e compor uma matriz de impactos organizada segundo tipologia de

empreendimentos, tendo em vista a orientação e padronização de avaliações de impacto ambiental e gestão e acompanhamento de programas ambientais, rumo à garantia de processos sustentáveis no território nacional.

86. A consultoria entregou os produtos contratados entre 2015 e 2016, incluindo um guia técnico de AIA para rodovias e outro para linhas de transmissão. Entretanto, de acordo com gestores da Dilic, os produtos não eram autoaplicáveis. Desde então, a Dilic vem realizando o refinamento e detalhamento dos guias das duas tipologias – e o desenvolvimento de guias para as demais – para que eles possam efetivamente orientar a atuação dos analistas ambientais.

87. Um dos fatores que pode contribuir para a lentidão na construção dos guias e matrizes é a ausência de pessoal dedicado a essa atividade, ou a sua não priorização. Gestores do Ibama alegam que têm equipe reduzida e demanda crescente de trabalho. Essas alegações são corroboradas pelos indicadores à peça 9, p. 16, que demonstram o aumento nos últimos anos do número de processos abertos e de requisições de licenças ambientais, acompanhado da redução do número de servidores alocados na Dilic. Hoje, a diretoria tem 238 servidores, ao passo que, em 2015, chegou a ter 453.

88. Nesse cenário, a tendência dos titulares de boa parte das coordenações de licenciamento é alocar todo o seu pessoal em tempo integral para atender as demandas do licenciamento ambiental, em detrimento de atividades relacionadas à gestão do conhecimento, racionalização de procedimentos, elaboração de guias técnicos e disseminação de boas práticas. Com essa atitude, pouco se faz para aprimorar a forma de trabalho.

89. Como visto, a utilização dos guias de AIA e suas respectivas matrizes de referência tem o potencial de trazer benefícios ao licenciamento ambiental, a exemplo de orientar a elaboração de TRs mais ajustados às características do projeto licenciado, com foco nos impactos mais relevantes do empreendimento. Isso, por sua vez, contribui para a elaboração de EIAs com maior ênfase nos impactos ambientais significativos, trazendo ganhos de eficiência e efetividade à sua análise. O uso de guias e roteiros técnicos também promove a redução da subjetividade ou discricionariedade da análise, aumentando a previsibilidade do processo. Além disso, na medida em que os guias são públicos, as “regras do jogo” tornam-se conhecidas, contribuindo para a transparência do instrumento.

90. Contudo, caso não sejam assegurados os meios necessários para tanto, a elaboração e disseminação do uso dos guias de AIA e matrizes de referência seguirá em ritmo lento. Desse modo, e diante das limitações do quadro de pessoal da Dilic, é fundamental que a diretoria e suas diversas coordenações façam planejamento adequado estabelecendo a alocação dos recursos necessários à conclusão da atividade.

91. Nesse sentido, considerando que o tema já fora objeto de deliberação anterior deste Tribunal; considerando que o Ibama vem atuando no sentido de cumprir a determinação anterior por meio do desenvolvimento de guias de AIA e matrizes de referência; considerando que os avanços têm sido lentos, em grande medida, devido à limitação de pessoal da Dilic, propõe-se **determinar** ao Ibama que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 dias, cronograma para a elaboração e disseminação do uso dos guias de AIA e respectivas matrizes de referência, por tipo de empreendimento, discriminando etapas intermediárias e setores responsáveis.

92. Propõe-se, ainda, **recomendar** ao Ibama que assegure os meios necessários para cumprir a execução do cronograma previsto, fazendo constar do planejamento da Dilic e suas coordenações a alocação de recursos para a elaboração e disseminação do uso dos guias de AIA e respectivas matrizes de referência.

93. Com esses encaminhamentos, espera-se agilizar a elaboração e disseminação do uso dos guias de AIA e matrizes de referência, contribuindo para a maior eficiência, efetividade, previsibilidade e transparência do licenciamento ambiental federal.

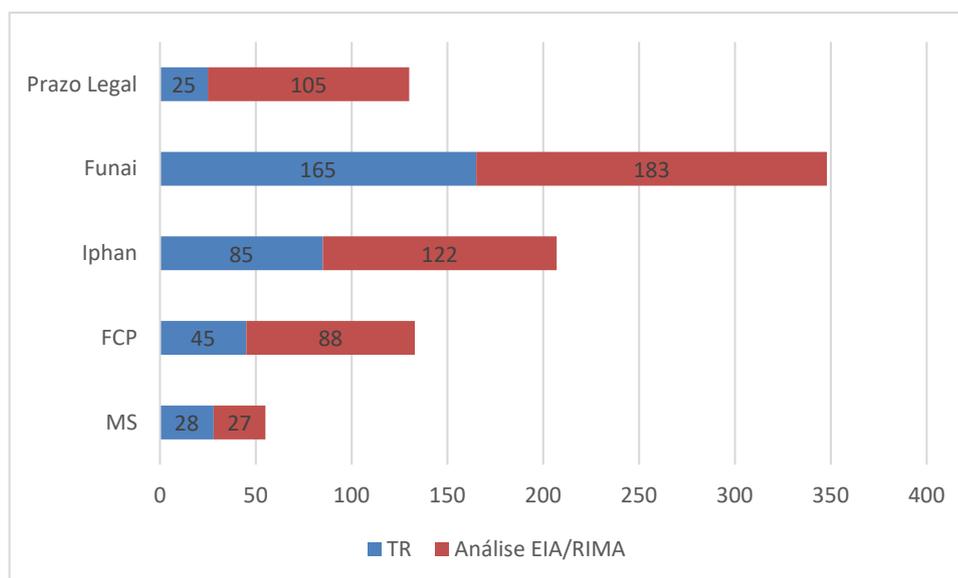
### 3.3 Necessidade de aprimoramento da articulação e comunicação entre Ibama e órgãos e entidades intervenientes

94. A atuação dos órgãos e entidades intervenientes (OEs) no licenciamento ambiental ocorre de forma apartada, com baixo nível de articulação e cooperação, o que dificulta a superação de entraves no LAF. Além disso, a comunicação entre as instituições, em regra, limita-se à troca de ofícios de solicitação e apresentação de manifestação, muitas vezes de forma intempestiva.

95. A Portaria Interministerial 60/2015 disciplina a atuação da Fundação Nacional do Índio (Funai), da Fundação Cultural Palmares (FCP), do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e do Ministério da Saúde (MS) nos processos de licenciamento ambiental de competência do Ibama. As principais etapas nas quais essas instituições intervêm no LAF são: a elaboração de termos de referência; a análise de estudos ambientais; e a avaliação do cumprimento de condicionantes. Guardam relação com o escopo deste trabalho as duas primeiras.

96. Após o recebimento da solicitação de manifestação, os órgãos e entidades intervenientes têm o prazo de quinze dias consecutivos, prorrogáveis por mais dez, para colaborar na definição do conteúdo do termo de referência, por meio da apresentação de termo de referência específico (TRE). Na segunda etapa, após o recebimento dos estudos de impacto ambiental, o Ibama solicita manifestação dos órgãos e entidades envolvidos. No caso de EIA/RIMA, os OEs têm o prazo de noventa dias, prorrogáveis por mais quinze, para apresentação de manifestação conclusiva (Portaria Interministerial 60/2015, art. 5º, §§ 2º e 3º, e art. 7º, §§ 3º e 5º) (veja mapa de processos, peça 19).

97. Na grande maioria dos casos, os órgãos e entidades intervenientes não cumprem os prazos de manifestação (**Figura 7**). Na amostra de processos auditada, a Funai é a entidade que apresenta os maiores atrasos. Em média, para elaboração de TRES e análise de EIA/RIMA, levou, respectivamente, 165 e 183 dias.



**Figura 7 – Prazo legal vs. Prazos médios de manifestação dos órgãos e entidades intervenientes no LAF (em dias)**

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados do Ibama.

98. Uma das possíveis causas para atrasos na manifestação dos órgãos e entidades intervenientes é sua carência de pessoal e limitada capacidade operacional, como será visto adiante.

No entanto, foge ao escopo deste trabalho avaliar em profundidade a atuação individual de cada um dos OEIs (encontra-se em andamento no Tribunal outros trabalhos que têm o objetivo de avaliar procedimentos adotados por entidades intervenientes no LAF, a exemplo do TC 027.601/2018-8). Por outro lado, procurou-se verificar de que forma o Ibama tem se articulado com os órgãos e entidades envolvidos no licenciamento ambiental, identificando como ocorre o compartilhamento de informações e a cooperação entre as instituições.

99. O Referencial do TCU para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (componente “Coordenação e Coerência”) destaca a importância de as organizações públicas trabalharem em conjunto, adotando abordagens colaborativas para atingir as metas estabelecidas. Espera-se a institucionalização e o reforço dos mecanismos de coordenação, criando condições para uma atuação conjunta e sinérgica. Ademais, instrumentos de articulação, comunicação e colaboração permitem o alinhamento de estratégias e operações das organizações envolvidas em políticas transversais – como é o caso do licenciamento ambiental – com o objetivo de alcançar um resultado comum (TCU, 2014).

100. Todavia, constatou-se baixo nível de articulação e comunicação entre Ibama e órgãos e entidades intervenientes. Conforme verificado nas entrevistas realizadas, há pouco contato para discussões técnicas e troca de informações entre Ibama e OEIs. Na mesma linha, 76% dos analistas ambientais afirmaram, em resposta ao questionário eletrônico aplicado, que não há compartilhamento de informações com os OEIs sobre as características do empreendimento e aspectos relevantes para o licenciamento, além da simples disponibilização da Ficha de Caracterização de Atividade (FCA), preenchida pelo empreendedor (peça 22, p. 9, item 1.b.10).

101. Corroborando esse dado o fato de não se ter identificado evidências de compartilhamento de informações e da ocorrência de discussões técnicas em nenhum dos processos auditados (veja Tabela 4, p. 18). Em regra, a comunicação entre as instituições limita-se à troca de ofícios solicitando e apresentando manifestações com relação ao termo de referência e aos estudos de impacto ambiental. Em caso de atraso na manifestação, o Ibama usualmente encaminha um ofício reiterando a solicitação. Eventualmente, de acordo com as coordenadoras entrevistadas, os gestores do Ibama, por iniciativa própria, procuram fazer contato telefônico com os técnicos do órgão ou entidade interveniente. Contudo, esses expedientes não têm sido capazes de contribuir para a superação dos problemas encontrados no LAF.

102. Na mesma linha, a Funai aponta a ausência de informações completas e a dificuldade no acesso a informações no âmbito de processos de licenciamento ambiental a cargo do Ibama (Ofício 621/2018, peça 23).

103. A principal causa identificada para os baixos níveis de articulação e comunicação constatados é a inexistência de instância formal de articulação entre Ibama e OEIs no licenciamento ambiental. Os técnicos das instituições não se reúnem para discutir pendências ou questões técnicas relativas aos processos em andamento, exceto por iniciativas ocasionais de órgãos como a Casa Civil da Presidência da República ou o Ministério de Minas e Energia (MME), como será visto adiante. Outra causa verificada é a baixa capacidade do Ibama de assumir o papel de coordenação do LAF. Isso se deve, em grande parte, à ausência de hierarquia entre as instituições. Além disso, o normativo que rege a atuação dos OEIs é uma portaria interministerial, portanto, um normativo de natureza infralegal. Dessa forma, o Instituto deixa de exercer o protagonismo esperado da autoridade licenciadora.

104. A limitada articulação e comunicação entre as organizações, por sua vez, leva a baixos níveis de cooperação e contribui para que haja dificuldade na superação de entraves em processos de licenciamento ambiental. De fato, como os técnicos das instituições não se reúnem regularmente, há poucas oportunidades para que possam cooperar entre si e buscar soluções de forma conjunta.

105. Como boas práticas, verificou-se que iniciativas de acompanhamento de projetos de interesse do governo federal – a exemplo das salas de situação à época do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e das reuniões de acompanhamento coordenadas pela Casa Civil/PR e pelo MME – conseguiram bons resultados, ao reunir atores envolvidos no licenciamento ambiental, levantar pendências e discutir alternativas. Um dos resultados advindos dessas reuniões foi a cessão, por determinação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), de alguns analistas de infraestrutura para incrementar o quadro técnico do Ibama para atuação no âmbito do licenciamento ambiental. De acordo com a Dilic, a experiência desses profissionais possibilitou a construção de equipes mistas para dar continuidade a demandas que careciam de servidor especialista no meio físico (peça 9, p. 13).

106. Contudo, essas reuniões não são institucionalizadas, não ocorrem com a frequência desejada e tratam de um número limitado de projetos, notadamente aqueles de interesse do governo federal, como os da carteira do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI).

107. Constata-se, portanto, a necessidade de institucionalização de sistemática de articulação e comunicação entre Ibama e OEIs para que técnicos das diversas instituições envolvidas no LAF, inclusive de ministérios setoriais, possam se reunir com maior frequência, compartilhar informações e buscar alternativas para superar entraves em casos concretos. Porém, é importante que o Ibama assuma o protagonismo da iniciativa. Casa Civil e ministérios setoriais podem – e devem – fazer gestões para acompanhamento de projetos de seu interesse. Mas o Ibama deve assumir uma posição mais ativa, respondendo não apenas como uma das diversas entidades que atuam no licenciamento ambiental. Afinal, é ele a autoridade licenciadora, conforme dispõem o §1º do art. 16 da Portaria Interministerial 60/2015 e o art. 13 da Lei 11.516/2007, a quem compete o poder decisório para emissão das licenças ambientais.

108. Desse modo, propõe-se recomendar ao Ibama que publique orientação dispendo sobre sistemática de articulação e comunicação com órgãos e entidades intervenientes no LAF que favoreça a troca de informações e cooperação entre as instituições e atores interessados, estabelecendo, por exemplo, reuniões de periodicidade pré-definida para acompanhamento de projetos de sua competência, avaliando a conveniência de também convidar, para essas reuniões, empreendedores, ministérios setoriais e outros órgãos públicos.

109. Essa recomendação busca aprimorar a articulação, cooperação e comunicação entre Ibama e OIs. Com isso, espera-se criar instância para resolução de dúvidas e troca de informações, levando à redução de entraves e a ganhos de agilidade no LAF. Entretanto, é importante fazer uma ressalva. A maior parte dos OEIs enfrenta sérias limitações de recursos materiais, orçamentários e de pessoal. A Funai, por exemplo, se queixa da precariedade de sua estrutura atual e da sobrecarga de trabalho, além de prazos legais para manifestação insuficientes para um diálogo adequado com os povos indígenas (peça 23). Já a Fundação Cultural Palmares conta com apenas dois servidores em seus quadros com disponibilidade para se deslocar para acompanhar ações relativas aos processos de licenciamento ambiental – federal e estadual – em todo o país.

110. Como os gestores do Ibama apontam, a ausência de hierarquia entre as instituições e a limitada capacidade operacional dos órgãos e entidades intervenientes podem dificultar o estabelecimento de cronograma comum, bem como a resolução de problemas e conflitos específicos (peça 25). Ainda assim, a adoção de mecanismos formais de articulação pode aprimorar a troca de informações e a identificação de gargalos, além de promover maior cooperação entre os atores envolvidos no LAF. Pode, ainda, contribuir para que haja maior transparência quanto às dificuldades enfrentadas pelas diversas instituições, levando à busca de soluções efetivas.

### 3.4 Necessidade de adoção de melhorias na gestão de processos

111. O Ibama tem dificuldade de gerenciar os processos de licenciamento ambiental, não sendo capaz de controlar adequadamente demandas, prazos e responsáveis. Esse quadro – que prejudica o desenvolvimento de indicadores de desempenho, a geração de informações gerenciais, o planejamento das atividades da Dilic e o aprimoramento dos procedimentos do LAF – foi apontado também em trabalhos anteriores do TCU. Contudo, a construção de soluções para o problema tem ocorrido de forma lenta.

112. O Referencial do TCU para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (componente “Capacidade Organizacional e Recursos”) destaca que organizações públicas devem possuir estruturas e processos apropriados para empreender as atividades planejadas, assegurar o bom uso dos recursos públicos, supervisionar as ações descentralizadas, monitorar os resultados e realimentar o processo decisório (TCU, 2014). Um dos recursos necessários para tanto é a disponibilidade apropriada de sistemas de tecnologia da informação (TI).

113. Porém, as soluções de TI para a área de licenciamento do Ibama apresentam sérias limitações. O sistema utilizado ainda hoje pela Dilic é o Sistema Informatizado do Licenciamento Ambiental (SisLic), que tem por objetivo o gerenciamento dos procedimentos, o acompanhamento dos prazos, a disponibilização de informações e a operacionalização de protocolo eletrônico do LAF (IN Ibama 183/2008). Ocorre que o SisLic não atende ao objetivo para o qual foi criado. Ao contrário, levantamento no licenciamento ambiental federal (TC 009.362/2009-4), realizado em 2009 pela então 8ª Secretaria de Controle Externo, apontou uma série de ineficiências no sistema, como, por exemplo: indisponibilidade de dados; lentidão de acesso; falhas na alimentação do sistema; impossibilidade de extração de dados, prejudicando a geração de informações gerenciais; e inviabilidade do seu uso como ferramenta de gestão do conhecimento.

114. Em razão dessas constatações, o Acórdão 2.212/2009-TCU-Plenário (itens 9.2.3, 9.2.4 e 9.2.6) recomendou ao Ibama a elaboração de cronograma de execução para implementação de ações de melhoria no SisLic, além do desenvolvimento de um módulo para geração de informações gerenciais. O monitoramento desse acórdão (TC-010.236/2011-2, Acórdão 2.828/2011-Plenário) verificou que a unidade jurisdicionada apresentou o referido cronograma, porém a contagem de prazos seria iniciada apenas após a aprovação de financiamento do Projeto de Fortalecimento do Licenciamento Ambiental Federal (ProLAF) pelo Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Além disso, o Ibama informou que estava em processo de contratação de fábrica de *software* para desenvolvimento de sistemas internos, e o SisLic era considerado um dos produtos prioritários para receber manutenção.

115. Em 2012, no âmbito de auditoria para avaliar a regularidade dos licenciamentos ambientais das usinas hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio (TC 037.468/2011-1), as fragilidades do SisLic foram novamente apontadas. Na ocasião, a Dilic informou que planejava o desenvolvimento de um novo sistema – o Sistema Integrado de Gestão Ambiental (Siga) – que iria substituir o SisLic. O Acórdão 3.413/2012-TCU-Plenário, decorrente desse trabalho, determinou ao Ibama que encaminhasse, no prazo de sessenta dias:

9.1.2 cronograma de implantação do novo sistema que irá substituir o Sistema de Licenciamento Ambiental On-line (SisLic), com indicação das medidas que serão adotadas para corrigir as deficiências constatadas, no tocante à falta de lançamento de pareceres técnicos e demais documentos relevantes no sistema, apresentando, entre outras medidas, o prazo para atendimento da recomendação constante do item 9.3 do Acórdão 2.828/2011-Plenário, caso tenha sido acolhida.

116. Por ocasião do monitoramento do referido acórdão (TC 016.686/2015-2), o Ibama informou o estágio de desenvolvimento do Siga (peça 15). Segundo o cronograma previsto, o sistema deveria estar totalmente implantado até 2018.

117. No entanto, auditoria operacional na viabilidade socioambiental de redes de transmissão de energia elétrica (TC 028.601/2016-5, Acórdão 523/2018-TCU-Plenário), conduzida pela SeinfraElétrica, constatou atrasos no desenvolvimento do Siga. Em resposta a questionamento daquela unidade técnica, o Ibama apresentou novo cronograma, mais detalhado e estruturado do que os apresentados anteriormente (peça 16). De acordo com esse documento, a implantação total seria concluída em junho de 2019.

118. Segundo o Ibama, o não atendimento dos prazos originais deveu-se ao atraso no mapeamento de alguns processos específicos para viabilizar a alteração e publicação de normas e procedimentos; à necessidade de integrar o Siga ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI), implantado no Ibama em maio de 2017; e à necessidade de conclusão de adequações na infraestrutura de TI.

119. Verifica-se, portanto, que o Ibama vem contando com a implantação do Siga para substituir o SisLic e automatizar os procedimentos internos da Dilic a fim de resolver, entre outros problemas, suas dificuldades de gestão processual. Todavia, o cronograma de desenvolvimento do sistema sofreu atrasos, e, no curso da presente fiscalização, constataram-se retrocessos no projeto.

120. O Siga vem sendo desenvolvido no âmbito do Contrato 21/2014 (peça 13), celebrado em 13/6/2014. Ocorre que a contratada sucessivamente descumpriu prazos acordados e realizou entregas defeituosas. Enfrentando graves problemas financeiros, a empresa atrasou o pagamento de funcionários em mais de três meses, o que levou muitos deles a abandonar o projeto. O Ibama realizou gestões junto à contratada, que confirmou seus problemas de caixa. Diante das falhas reiteradas, em 12/7/2018, o Instituto solicitou a suspensão do Contrato 21/2014 e, em 2/8/2018, notificou a contratada da instauração de processo administrativo sancionatório, por descumprimento de cláusulas contratuais (peça 12, p. 5-15, NT 15/2018 CSI-CGTI-DIPLAN).

121. Até o fechamento deste relatório de auditoria, o Ibama encontrava-se executando os procedimentos com vistas à rescisão do Contrato 21/2014. Para dar continuidade à implantação do Siga, o Instituto pretende migrar as ordens de serviço pendentes para outra avença, celebrada com outra empresa. Trata-se do Contrato 44/2017 (peça 14), que tem por objeto a contratação de fábrica de *software* para desenvolvimento de sistemas e portais (peça 12, p. 3-4, IT 19/2018-CSI-CGTI/DIPLAN).

122. De todo modo, é certo que a rescisão do contrato trará novos atrasos ao desenvolvimento do Siga, e o Ibama, neste momento, afirma não ter ainda condições de apresentar novo cronograma (peça 12, p. 4, IT 19/2018, item 6.1).

123. Por um lado, parte das causas do atraso no desenvolvimento do Siga é, de fato, externa à capacidade de gerência do Ibama. Houve falhas na execução do contrato por parte da contratada e a Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação (CGTI) do Instituto procurou adotar medidas para aprimorar o acompanhamento da prestação de serviços, a exemplo das iniciativas descritas na Nota Técnica 50/2017 (peça 12, p. 16-28). Em razão da insolvência da contratada, que deixou de pagar os salários dos técnicos alocados no projeto, e diante da ausência de perspectiva de recuperação da capacidade operacional da empresa, a autarquia optou pela rescisão contratual.

124. Por outro lado, o Ibama pode ter assumido risco excessivo na estratégia adotada para desenvolvimento da solução de TI. O Siga tem como pretensão automatizar praticamente todos os processos da Dilic. Possui inúmeros módulos e funcionalidades que vão desde uma interface de comunicação com o empreendedor até a gestão de competências dos analistas ambientais da diretoria (peça 15). Esses módulos vinham sendo desenvolvidos simultaneamente, tornando o

desenvolvimento lento, complexo, caro e mais sujeito a riscos. Também a gestão do projeto se tornou mais complexa, não tendo sido capaz de evitar a ocorrência de inúmeros incidentes, atrasos e, por fim, a iminente rescisão do contrato.

125. Desse modo, a tentativa de se implementar solução de escopo excessivamente amplo sem priorizar o desenvolvimento dos módulos mais importantes ou urgentes foi uma das causas do atraso na implantação do sistema, que poderia ter ocorrido de forma gradual. Até o fechamento deste relatório de auditoria, nenhum dos módulos do Siga foi entregue, à exceção do módulo FCA, que foi objeto de um contrato anterior e está em produção desde maio de 2014 (peça 15).

126. Uma vez que não dispõe de sistema capaz de gerenciar adequadamente o procedimento administrativo do LAF, o Ibama não é capaz de gerir adequadamente sua demanda. De fato, o SisLic não fornece informações básicas como a quantidade de estudos de impacto ambiental pendentes de análise, a quantidade de termos de referência solicitados pendentes de resposta, ou a quantidade de licenças vencidas aguardando renovação. Essas limitações certamente dificultam o planejamento da Dilic e a distribuição da força de trabalho disponível, além de prejudicar a transparência quanto à situação dos processos sob a responsabilidade das diversas coordenações de licenciamento.

127. Da mesma forma, o SisLic não realiza controle de prazos e responsáveis das diversas etapas processuais. Qualquer levantamento deve ser feito de forma manual, consultando processo a processo. De fato, para avaliar a tempestividade da atuação do Ibama descrita na Seção 3.1 deste relatório, esta equipe de auditoria analisou individualmente cada um dos processos de licenciamento da amostra auditada, uma vez que o Ibama não dispõe de sistema capaz de fornecer tal informação.

128. A implantação do SEI trouxe alguma agilidade a essa consulta, tendo em vista que todos os documentos dos novos processos são agora digitalizados. Desse modo, a pesquisa é feita de forma eletrônica, sem a necessidade de consultar processos físicos. Ainda assim, é preciso examinar processo a processo, documento a documento.

129. A ausência de informações gerenciais também dificulta o diagnóstico sobre as etapas do LAF mais sujeitas a entraves e prejudica a adoção de ações corretivas. Quando questionado, o Ibama tem dificuldade de verificar – e demonstrar – se de fato há atraso, qual é a magnitude do atraso médio, e quem é o responsável pelos maiores atrasos.

130. Do mesmo modo, as fragilidades das soluções de TI do Ibama também prejudicam a criação de indicadores de desempenho que possam orientar o planejamento da Dilic para atuar com maior eficiência, eficácia e efetividade.

131. Conclui-se, portanto, que os atrasos no desenvolvimento do Siga retardam a adoção de medidas para aprimorar a gestão processual do LAF e provocam uma série de efeitos deletérios à atuação da Dilic. Diante da iminente rescisão do contrato, é incerto o tempo necessário para que uma nova empresa assuma a empreitada e seja capaz de dar continuidade ao projeto. De toda maneira, é importante observar as lições aprendidas com esse caso. Assim, propõe-se recomendar ao Ibama que, na construção da nova solução, adote modelo de desenvolvimento incremental, priorizando a entrega dos módulos mais urgentes, segundo avaliação da Dilic.

132. Contudo, o gestor deve avaliar se há perspectiva de novos atrasos no desenvolvimento do Siga. Como visto, o quadro de indisponibilidade de informações gerenciais, dificuldade de gestão de demandas e descontrole processual persiste há anos, com impactos negativos à atuação da Dilic. Eventualmente, diante da incerteza quanto ao prazo para implantação do Siga, pode ser apropriada a construção de solução alternativa para aprimorar a gestão de processos do LAF.

133. É importante reforçar que um sistema para gestão de processos não precisa ser complexo. Ele deve controlar demandas e responsáveis, acompanhar prazos, e gerar relatórios gerenciais, mas não há necessidade de atrelar esses controles à automação de todas as atividades-fim da Dilic. Se

tecnicamente viável, a solução pode ser construída de forma escalonada para que no futuro seja incorporada ao Siga, evitando retrabalho e desperdício de esforços.

134. Tendo em vista as dificuldades da CGTI em dar vazão à demanda de desenvolvimento e manutenção de sistemas das diversas áreas do Ibama (peça 25), é ainda mais importante a avaliação cuidadosa dos gestores para priorizar a construção de soluções para seus problemas mais urgentes. E, no caso do gerenciamento de processos, eventualmente pode ser viável a adoção de mecanismo que não dependa da área de TI. Algumas opções poderiam ser a criação de um banco de dados local, o uso de planilhas eletrônicas ou mesmo controle manual. Estas seriam, provavelmente, soluções paliativas e, certamente, teriam limitações. Talvez não fosse possível abarcar nesse controle todo o estoque de processos antigos do Ibama, mas apenas processos novos. De todo modo, algum controle é melhor do que controle nenhum.

135. Assim, propõe-se recomendar ao Ibama que, se houver perspectiva de novos atrasos para a entrada do Siga em produção, implemente mecanismo alternativo para gerenciar os processos de LAF, controlando demandas, prazos e responsáveis. Ademais, o Ibama deve ter um plano de ação com as medidas necessárias para aprimorar a gestão processual do LAF, buscando construir, de forma proativa, soluções para o problema. Desse modo, propõe-se determinar à autarquia, com fundamento no princípio da eficiência, arrolado no art. 37 da Constituição Federal, que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação com as medidas a serem adotadas para aprimorar a gestão de processos do LAF, visando ao controle adequado de demandas, prazos e responsáveis.

136. Com essas recomendações, espera-se contribuir para o aprimoramento da gestão de processos e suporte ao planejamento das ações da Dilic. Por sua vez, uma melhor gestão processual tem o potencial de contribuir para dar mais transparência sobre a situação do conjunto de processos abertos sob a responsabilidade das diversas coordenações de licenciamento, tanto para o público interno quanto para o público externo ao Ibama.

### **3.5 Necessidade de melhor divulgação da importância do LAF e das medidas adotadas para aprimorar o instrumento**

137. Atualmente, o Ibama conta com iniciativas para aprimoramento do LAF, visando simplificar procedimentos, tornar o instrumento mais ágil e menos sujeito a discricionariedade. Porém, essas ações não são adequadamente divulgadas. Da mesma forma, o Ibama não tem sido capaz de demonstrar à sociedade a importância e benefícios do licenciamento ambiental. Tampouco divulga casos de sucesso, nos quais o processo de licenciamento aprimorou o projeto licenciado ou evitou a ocorrência de graves impactos ao meio ambiente.

138. O Referencial do TCU para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (componente “*Accountability*”) destaca a importância da definição e formalização de mecanismos para a promoção de *accountability*, estabelecendo padrões mínimos aceitáveis para transparência, comunicação e prestação de contas sobre as operações e resultados alcançados (TCU, 2014). Contudo, o Ibama tem falhado em sua comunicação institucional e prestação de contas com relação ao licenciamento ambiental, tanto no sentido de demonstrar os benefícios alcançados com a utilização do instrumento, como no sentido de apontar as ações adotadas para superar as dificuldades operacionais enfrentadas.

139. Recente relatório publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que faz amplo estudo comparado da legislação e arranjo institucional relacionados à avaliação de impacto ambiental ao redor do mundo, demonstra que muitos dos problemas que ocorrem no licenciamento ambiental no Brasil são comuns também em diversos outros países (UNEP, 2018). É o caso, por exemplo, do excesso de discricionariedade na atuação de órgãos ambientais, o que pode levar à imprevisibilidade do processo; do foco excessivo no estudo ambiental em si, em detrimento das etapas de pós-licença; da baixa disponibilidade de dados para suporte à decisão.

140. A despeito das dificuldades encontradas – muitas delas já tratadas neste e em outros relatórios do TCU –, o Ibama tem adotado iniciativas na tentativa de tornar o licenciamento ambiental mais ágil e menos sujeito a discricionariedade. Como visto na Seção 3.2 e detalhado no Ofício 347/2018-DILIC/IBAMA (peça 9), a Dilic tem investido na construção de guias de avaliação de impacto ambiental (AIA), de matrizes de referência de AIA e na definição de escopo de programas ambientais e termos de referência. Com isso, espera alcançar maior previsibilidade e transparência no licenciamento ambiental, foco mais adequado aos impactos decorrentes do empreendimento em análise, com ganhos de eficiência, eficácia e efetividade, além de maior segurança técnica na análise e tomada de decisão. Esse trabalho encontra-se em execução para diversas tipologias. Para sistemas de transmissão de energia, o Instituto espera disponibilizar o guia de AIA e a respectiva matriz para consulta pública em dezembro de 2018.

141. São exemplos de outras iniciativas de aprimoramento do LAF em andamento ou recentemente concluídas, nas quais o Ibama conta com o apoio de órgãos como o Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTI), Secretaria do PPI (SPPI) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (peça 9, p. 3-15):

- Esforços de integração entre o planejamento do setor elétrico e o licenciamento ambiental federal, com o objetivo de buscar soluções que qualifiquem o fluxo decisório;
- Elaboração do regimento interno do LAF e de outros normativos, simplificando e padronizando procedimentos administrativos;
- Reforço dos instrumentos de planejamento;
- A partir de demanda da SPPI, contratação pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) de estudos para sistematização de informações dos processos de licenciamento ambiental dos setores de logística e de petróleo e gás, visando ao aprimoramento da eficiência regulatória ambiental;
- Construção de indicadores de acompanhamento de programas ambientais, com o apoio técnico do IPEA;
- Construção de repositório para organizar, em um único local, o conjunto de documentos técnicos, referências jurídicas e normas que dão suporte à atividade do LAF;
- Requisição de Analistas de Infraestrutura do MP para reforçar o quadro de analistas da Dilic, estruturando equipes mistas para dar continuidade a demandas que careciam de servidores para atuar no meio físico;
- Dimensionamento da força de trabalho do Ibama, em parceria com o MP e a Universidade de Brasília, com o objetivo de preparar a organização para que conheça suas necessidades atuais e futuras de pessoal;
- Capacitação de servidores por meio de curso de especialização em regulação e gestão ambiental;
- Construção de banco de dados de informações ambientais, mediante acordo de cooperação técnica com o MCTI. No futuro, o Ibama espera disponibilizar à sociedade e empreendedores informações ambientais geoespecializadas que possam ser utilizadas com dados primários no desenvolvimento de estudos ambientais.

142. Parte dessas iniciativas é publicada em um boletim interno da Dilic (peça 19). Porém, esse boletim tem pouca ou nenhuma visibilidade fora da própria diretoria. E esse acaba sendo o principal instrumento de comunicação disponível para a Dilic, uma vez que o portal do Ibama na internet tem priorizado a divulgação de notícias relacionadas à fiscalização ambiental. De fato, apenas 8% das notas e notícias publicadas no *site* do Instituto nos últimos três anos guardam alguma relação com o licenciamento ambiental (peça 21).

143. Outra falha na comunicação institucional diz respeito à limitada divulgação de casos de sucesso e boas práticas no licenciamento ambiental. O levantamento no LAF realizado em 2009 (TC 009.362/2009-4, Acórdão 2212/2009–TCU–Plenário) já havia constatado que o Ibama não identifica e avalia sistematicamente os benefícios resultantes do processo de licenciamento ambiental. Como consequência, a instituição perde a oportunidade de prestar contas à sociedade e divulgar os ganhos advindos de suas ações. Essa situação persiste ainda hoje. Para os gestores e analistas ambientais entrevistados, e de acordo com 65% das respostas do questionário eletrônico (peça 22, p. 15, item 4.a), o Instituto não noticia adequadamente casos em que o instrumento foi capaz de evitar ou mitigar a ocorrência de impactos socioambientais relevantes ou de aprimorar tecnicamente o projeto licenciado, gerando benefícios ambientais, sociais ou econômicos.

144. Com relação à política de comunicação da organização, as entrevistas e questionários eletrônicos ainda revelaram que, para a maioria dos gestores e analistas ambientais, o Ibama não comunica adequadamente à sociedade a importância de, por meio do licenciamento ambiental, prevenir, mitigar e compensar impactos socioambientais decorrentes de atividades produtivas (peça 22, p. 16, item 4.c).

145. A principal causa para as deficiências evidenciadas neste capítulo é a ausência de uma estratégia institucional de comunicação voltada ao LAF. Esse quadro acaba levando a um baixo nível de conhecimento pela sociedade sobre a importância do instrumento e à ausência de contraponto à percepção de parte do setor produtivo de que o licenciamento ambiental é um entrave ao desenvolvimento do país ou mera etapa burocrática a ser vencida. Essa percepção, por sua vez, contribui para a proposição de alterações legislativas que podem enfraquecer o instrumento.

146. Há atualmente no Congresso Nacional, diversos projetos de lei propondo alterações nas regras do licenciamento ambiental. No âmbito da Câmara dos Deputados, todos os projetos referentes ao tema estão apensados ao PL 3.729/2004. No total, são 22 apensos. No Senado Federal, eles tramitam separadamente, a exemplo do PLS 654/2015.

147. Parte das propostas tem o potencial de trazer ganhos ao instrumento, especialmente com relação à segurança jurídica, padronização e previsibilidade dos procedimentos, ao racionalizar e consolidar, em um único normativo, procedimentos que hoje estão esparsos em diversas normas infralegais. Porém, grande parte das propostas que hoje tramitam no Congresso Nacional tende a fragilizar o instrumento, comprometendo sua efetividade, ou seja, sua capacidade de prevenir, mitigar, reparar ou compensar impactos socioambientais de atividades e empreendimentos potencialmente poluidores ou que possam causar degradação do meio ambiente.

148. O PLS 654/2015, por exemplo, define um prazo de cerca de apenas oito meses para o licenciamento de grandes obras consideradas estratégicas, como hidrelétricas e estradas; não prevê a realização de audiências públicas; e elimina uma série de fases essenciais do licenciamento, incluindo o sistema trifásico de licença prévia, de instalação e de operação. Já a PEC 65/2012 prevê que a mera apresentação do EIA/RIMA de um empreendimento implicará sua autorização e que, daí em diante, ele não poderá ser suspenso ou cancelado; caso aprovado o projeto, não haverá análise aprofundada da viabilidade socioambiental de qualquer obra; populações e ecossistemas afetados dependerão da boa vontade dos empreendedores.

149. Nesse mesmo sentido, o já mencionado estudo do PNUMA constata que, apesar de os requisitos para avaliação de impacto ambiental estarem amplamente disseminados nos ordenamentos jurídicos dos países avaliados, existe atualmente uma tendência preocupante de enfraquecimento do processo de AIA em alguns países na tentativa de acelerar o desenvolvimento econômico (UNEP, 2018). Mais uma vez, ao não divulgar as iniciativas que vem adotando para aprimorar os procedimentos do LAF, não divulgar os benefícios advindos da sua atuação e não demonstrar a importância do instrumento, o Ibama deixa de oferecer contraponto a essa tendência.

150. Um exemplo de boas práticas em matéria de comunicação institucional é a Agência Canadense de Avaliação Ambiental, que utiliza seu portal de internet para divulgar informações sobre o licenciamento e educar o público quanto ao seu propósito e benefícios (CANADA, 2018a). A agência também utiliza as plataformas Youtube e Twitter para divulgar vídeos e links para notícias e artigos explicando o que a agência tem feito para fortalecer o instrumento, além de informações relevantes acerca de processos de licenciamento ambiental em andamento – tais como prazos, eventos e convites para participação pública (CANADA, 2018b e 2018c).

151. Como visto, a prestação de contas sobre as operações e resultados alcançados é fundamental para uma boa governança e *accountability*. Da mesma forma que é importante ter transparência com relação aos problemas existentes e eventuais ineficiências do processo, é também importante divulgar as medidas adotadas para superar esses problemas, os casos de sucesso e boas práticas identificadas, além de esclarecer à sociedade o objetivo e a importância do licenciamento ambiental.

152. Desse modo, propõe-se recomendar ao Ibama que desenvolva um plano de comunicação institucional com o objetivo de:

- a) esclarecer à sociedade e ao Congresso Nacional a importância do licenciamento ambiental;
- b) divulgar, em seu portal na internet e em outras mídias, boas práticas e casos de sucesso, destacando os benefícios ambientais, sociais ou econômicos alcançados com o instrumento;
- c) apresentar ações adotadas para aprimorar o instrumento.

153. Com essa recomendação, espera-se promover um aumento gradativo do conhecimento da sociedade acerca da importância e benefícios do licenciamento ambiental, mitigando o risco de enfraquecimento do instrumento.

#### 4 ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

154. A versão preliminar deste relatório de auditoria foi encaminhada para que os gestores da Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic) do Ibama apresentassem seus comentários, especialmente com relação às determinações e recomendações propostas. A Dilic ofereceu considerações (peças 25 e 29) que integram a versão final do relatório. A instrução à peça 26 contempla a análise detalhada dos comentários dos gestores.

155. Com relação à recomendação II.c do Capítulo 6 (“Recomendar ao Ibama que, na continuidade do desenvolvimento do Siga, adote modelo de desenvolvimento incremental, priorizando a entrega dos módulos mais urgentes, segundo avaliação da Dilic”), os gestores apontam algumas dificuldades quanto à implementação do projeto em etapas, pois o Siga é um sistema voltado à automação do processo de licenciamento ambiental de ponta a ponta, desde o recebimento da solicitação de licenciamento até a conclusão da análise das condicionantes ambientais. Informam,

todavia, que a Dilic irá discutir melhor o modelo de desenvolvimento incremental com a Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação (CGTI).

156. Como visto na Seção 3.4, o Ibama vem contando com a implantação do Siga para automatizar os procedimentos internos da Dilic a fim de resolver, entre outros problemas, suas dificuldades de gestão processual. Apesar de o contrato para desenvolvimento do Siga ter sido celebrado em 2014, o sistema ainda não foi implantado.

157. O Siga tem escopo excessivamente amplo e não se priorizou a entrega dos módulos mais importantes ou urgentes. Assim, seu desenvolvimento se tornou lento, complexo, caro e mais sujeito a riscos. Também a gestão do projeto ficou mais complexa, não tendo sido capaz de evitar a ocorrência de inúmeros incidentes, atrasos e, por fim, a iminente rescisão do contrato.

158. Desse modo, entende-se oportuno manter o teor da recomendação original para que, na continuidade do desenvolvimento do Siga, o Ibama adote modelo de desenvolvimento incremental, priorizando a entrega dos módulos mais urgentes, segundo avaliação da Dilic. Espera-se que, dessa forma, seja possível agilizar a provisão de disponibilidade dos recursos de TI necessários a uma melhor gestão de processos e suporte ao planejamento das ações da Dilic.

159. Ressalta-se que a própria CGTI informa que pretende, na continuidade do projeto, valer-se de métodos ágeis de desenvolvimento de sistemas, permitindo assim pequenas entregas com menor prazo e maior interação com o setor requisitante (IT 19/2018-CSI/CGTI/DIPLAN, peça 12, p. 4). Se, ainda assim, a CGTI e a Dilic constatarem posteriormente que há questões técnicas que inviabilizam ou oneram excessivamente o desenvolvimento incremental do sistema, os gestores deverão, por ocasião do monitoramento do acórdão oriundo deste trabalho, apresentar a justificativa que os levaram a não acatar a recomendação.

160. Os demais comentários dos gestores apresentaram manifestações alinhadas com o teor do relatório ou argumentos que foram acatados total ou parcialmente pela equipe de auditoria, promovendo-se os ajustes necessários no relatório final e na proposta de encaminhamento, conforme demonstrado em instrução à peça 26.

## **5 CONCLUSÃO**

161. O presente trabalho buscou avaliar o licenciamento ambiental federal (LAF), sob responsabilidade do Ibama, identificando as etapas do processo mais sujeitas a risco, com o objetivo de apontar oportunidades de melhoria.

162. O licenciamento ambiental é um instrumento de gestão da Política Nacional de Meio Ambiente. Por meio dele, a administração pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais. Dessa forma, tem, por princípio, a conciliação do desenvolvimento econômico com o uso dos recursos naturais, de modo a assegurar a sustentabilidade dos ecossistemas em suas variabilidades físicas, bióticas, socioculturais e econômicas.

163. Trata-se de um instrumento complexo, que lida com interesses, muitas vezes, conflituosos. Visa não somente à conservação do meio ambiente, mas também à proteção de comunidades locais, comunidades tradicionais e bens culturais acautelados. Além disso, tem limitações intrínsecas, dadas as incertezas científicas com relação ao grau de resiliência de ecossistemas e dificuldade de avaliação de impactos cumulativos, uma vez que é focado em projetos específicos e não em programas ou políticas.

164. Nesse cenário, parte do setor produtivo tem a percepção de que o licenciamento ambiental é burocrático, lento, ineficiente e imprevisível, devido à subjetividade inerente à avaliação de impacto

ambiental (AIA). No entanto, o presente trabalho constatou que, apesar de atrasos na etapa de elaboração dos termos de referência (TRs), a atuação do Ibama na análise dos estudos de impacto ambiental (EIA) foi tempestiva na maior parte dos processos de licenciamento referentes a sistemas de transmissão de energia (Seção 3.1).

165. Na fase de concessão da licença prévia, a atuação direta do Ibama se materializa em três etapas principais: emissão do TR; *checklist* para validação do conteúdo do EIA; e análise do EIA, que inclui a elaboração do parecer técnico conclusivo. Cada uma dessas etapas tem prazos para conclusão definidos em normativos. Considerando o somatório desses prazos, a atuação do Ibama foi tempestiva para 67% dos processos examinados. Para a da tipologia “linhas de transmissão”, 75% dos processos foram analisados dentro dos prazos legais totais. Por outro lado, três dos quatro processos de rodovias da amostra examinada foram analisados com atraso (Seção 3.1).

166. Com relação à elaboração de termos de referência e à análise de EIAs, verificou-se a necessidade de melhor estruturação e padronização dos procedimentos de avaliação de impacto ambiental (AIA), por meio da utilização de instrumentos como guias e documentos técnicos de referência. Não se trata de constatação nova, uma vez que o Tribunal já se pronunciou sobre o tema, quando determinou ao Ibama a elaboração de padrões e normas específicos para os procedimentos adotados no LAF passíveis de padronização (item 9.1.1 do Acórdão 2.212/2009-TCU-Plenário). Para atender à determinação, a autarquia vem desenvolvendo guias de AIA por tipologia e respectivas matrizes de impacto. No entanto, os avanços na elaboração desses guias e matrizes têm sido lentos. O Instituto espera disponibilizar o primeiro guia de AIA e respectiva matriz – da tipologia “linhas de transmissão” – para consulta pública em dezembro de 2018, cinco anos após a contratação da empresa de consultoria que deu início ao projeto (Seção 3.2).

167. Constatou-se, também, a necessidade de melhor articulação e comunicação entre Ibama e órgãos e entidades intervenientes no LAF. Nesse sentido, o relatório destaca a importância de que os técnicos das diversas instituições envolvidas no LAF, inclusive de ministérios setoriais, possam se reunir com maior frequência, compartilhar informações e buscar alternativas para superar entraves em casos específicos (Seção 3.3).

168. Quanto aos procedimentos administrativos, identificou-se a dificuldade do Ibama para gerenciar os processos de licenciamento ambiental, na medida em que a entidade não é capaz de controlar adequadamente demandas, prazos e responsáveis. Esse quadro – que prejudica o desenvolvimento de indicadores de desempenho, a geração de informações gerenciais e o planejamento das atividades da Dilic – foi apontado também em trabalhos anteriores do TCU. Contudo, a construção de soluções para o problema, notadamente de soluções de tecnologia da informação (TI), tem ocorrido de forma lenta (Seção 3.4).

169. Por fim, verificou-se que, apesar dos problemas encontrados, o Ibama conta com iniciativas para aprimoramento do LAF, visando simplificar procedimentos, tornar o instrumento mais ágil e menos sujeito a discricionariedade. Porém, essas ações não são adequadamente divulgadas. Da mesma forma, o Ibama não tem sido capaz de demonstrar à sociedade a importância e benefícios do licenciamento ambiental. Tampouco divulga casos de sucesso, nos quais o processo aprimorou o projeto licenciado ou evitou a ocorrência de graves impactos ao meio ambiente. Esse quadro acaba levando a um baixo nível de conhecimento pela sociedade sobre a importância do instrumento e à ausência de contraponto à percepção de parte do setor produtivo de que o licenciamento ambiental é um entrave ao desenvolvimento do país ou mera etapa burocrática a ser vencida. (Seção 3.5).

170. As propostas de encaminhamento detalhadas no capítulo seguinte vão no sentido de, em grande medida, contribuir com iniciativas já em andamento no Ibama. Como visto, alguns dos problemas tratados neste relatório já haviam sido identificados em trabalhos anteriores deste Tribunal,

notadamente aqueles apontados nas seções 3.2 e 3.4. De fato, trata-se de dificuldades sistêmicas, cuja solução necessita de tempo para implementação. Com os encaminhamentos propostos, espera-se agilizar a construção dessas soluções, promovendo ganhos de eficiência e efetividade, em termos de redução de prazos e aumento da qualidade da análise realizada pela entidade licenciadora. Nesse sentido, o trabalho almeja contribuir para o fortalecimento do LAF na busca de seus objetivos de prevenir, mitigar, recuperar e compensar os impactos socioambientais decorrentes de atividades produtivas, de forma ágil e eficiente, colaborando com o desenvolvimento sustentável do país.

## 6 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

171. Ante o exposto, submete-se o relatório à apreciação superior propondo:

- I) **Determinar** ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e com fulcro no princípio da eficiência, arrolado no art. 37 da Constituição Federal, que:
  - a. Encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 dias, cronograma detalhado para a elaboração e disseminação do uso dos guias de avaliação de impacto ambiental (AIA) e respectivas matrizes de referência, por tipo de empreendimento, discriminando etapas intermediárias e setores responsáveis (Item 3.2);
  - b. Encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação com as medidas a serem adotadas para aprimorar a gestão de processos do licenciamento ambiental federal (LAF), visando ao controle adequado de demandas, prazos e responsáveis (Item 3.4);
- II) **Recomendar**, ao Ibama, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:
  - a. Assegure os meios necessários para cumprir a execução do cronograma previsto no item I.a, fazendo constar do planejamento da Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic) e suas coordenações a alocação de recursos para a execução das atividades relacionadas à elaboração e disseminação do uso dos guias de AIA e respectivas matrizes de referência (Item 3.2);
  - b. Publique orientação dispendo sobre sistemática de articulação e comunicação com órgãos e entidades intervenientes no licenciamento ambiental federal (LAF) que favoreça a troca de informações e cooperação entre as instituições e atores interessados, estabelecendo, por exemplo, reuniões de periodicidade pré-definida para acompanhamento de projetos de sua competência, avaliando a conveniência de também convidar, para essas reuniões, empreendedores, ministérios setoriais e outros órgãos públicos (Item 3.3);
  - c. Na continuidade do desenvolvimento do Sistema Integrado de Gestão Ambiental (Siga), ou do sistema que vier a substituí-lo, adote modelo de desenvolvimento incremental, priorizando a entrega dos módulos mais urgentes, segundo avaliação da Dilic (Item 3.4);
  - d. Se houver perspectiva de novos atrasos para a entrada do Siga em produção, implemente mecanismo alternativo para gerenciar os processos de LAF, controlando demandas, prazos e responsáveis (Item 3.4);
  - e. Desenvolva um plano de comunicação institucional com o objetivo de (Item 3.5):



- i) esclarecer à sociedade e ao Congresso Nacional a importância do licenciamento ambiental;
  - ii) divulgar, em seu portal na internet e em outras mídias, boas práticas e casos de sucesso, destacando os benefícios ambientais, sociais ou econômicos alcançados com o instrumento;
  - iii) apresentar ações adotadas para aprimorar o instrumento;
- III) Encaminhar cópia deste relatório, bem como do voto e deliberação correspondente, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), à Fundação Nacional do Índio (Funai), à Fundação Cultural Palmares (FCP), ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, às consultorias legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), ao Ministério de Minas e Energia (MME) e à Casa Civil da Presidência da República;
- IV) Arquivar o presente processo.

Brasília (DF), em 27 de maio de 2019.

*Assinado eletronicamente*

Marcelo Cardoso Soares  
AUFC – Matrícula 3853-9

*Assinado eletronicamente*

Paulo Henrique de Oliveira Soeiro  
AUFC – Matrícula 9490-0

*Assinado eletronicamente*

Marcos Rezende de Campos Souza  
AUFC – Matrícula 8149-3

*Assinado eletronicamente*

Rodrigo Márcio Reis Borges  
AUFC – Matrícula 8648-7

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARCADIS. **Roteiro Para Elaboração de Termos de Referência**. 30 de junho de 2016

BORIONI, Rossana. **Procedimentos e práticas da etapa de definição do escopo da avaliação de impacto ambiental no licenciamento federal**. 2013. Dissertação (Mestrado em Tecnologia Ambiental) – Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo – IPT, 2013.

BORIONI, Rossana; Gallardo, Amarilis Lúcia; Sánchez, Luis E. Advancing scoping practice in environmental impact assessment: an examination of the Brazilian federal system. **Journal Impact Assessment and Project Appraisal**, volume 35, 2017. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14615517.2016.1271535>>. Acesso em: 27/11/2018

CANADA. Canadian Environmental Assessment Agency. Seção “**Basics of Environmental Assessment**”. Disponível em <<https://www.canada.ca/en/environmental-assessment-agency/services/environmental-assessments/basics-environmental-assessment.html>>. Acesso em: 27/11/2018.

\_\_\_\_\_. Canadian Environmental Assessment Agency. Canal de Notícias, na Plataforma Twitter. Disponível em <[https://twitter.com/CEAA\\_ACEE](https://twitter.com/CEAA_ACEE)>. Acesso em: 27/11/2018.

\_\_\_\_\_. Canadian Environmental Assessment Agency. Canal de Vídeos, na plataforma YouTube. Disponível em <<https://www.youtube.com/channel/UCVV-3MzanVGOa6wDgOdkphQ>>. Acesso em: 27/11/2018.

Instituto Acende Brasil (IAB). **Licenciamento Ambiental: Equilíbrio entre Precaução e Eficiência**. White Paper N°21, de setembro de 2018. Disponível em:<<http://www.acendebrasil.com.br/br/estudos>>.

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). **Licenciamento Ambiental**. Disponível em:<<https://www.ibama.gov.br/empreendimentos-e-projetos/licenciamento-ambiental-perguntas-frequentes>>. Acesso em 27/11/2018

SÁNCHEZ, L.E e ANDRÉ, P. **Knowledge Management in Environmental Impact Assessment Agencies: A Study in Québec, Canada**. Journal of Environmental Assessment Policy and Management, Vol. 15, 2013. Disponível em: <<https://www.worldscientific.com/doi/abs/10.1142/S1464333213500154>>. Acesso em 27/11/2018

SÁNCHEZ, L.E e MORRISON-SAUNDERS, A. **Learning About Knowledge Management for Improving Environmental Impact Assessment in a Government Agency: The Western Australian Experience**. Journal of Environmental Management, Vol. 92, 2011. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301479711001289>>. Acesso em 27/11/2018

TCU (Tribunal de Contas da União). **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**, Brasília: TCU, 2014.

United Nations Environment Programme (UNEP). **Assessing Environmental Impacts – A Global Review of Legislation**. Nairobi, Quênia: UN Environment, 2018.



### **Lista de Siglas**

ABR – Abordagem Baseada em Riscos  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
Dilic – Diretoria de Licenciamento Ambiental  
EIA – Estudo de Impacto Ambiental  
FCP – Fundação Cultural Palmares  
Funai – Fundação Nacional do Índio  
Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
Iphan – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional  
LAF – Licenciamento Ambiental Federal  
LI – Licença de Instalação  
LO – Licença de Operação  
LP – Licença Prévia  
MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações  
MMA – Ministério do Meio Ambiente  
MME – Ministério de Minas e Energia  
MP – Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão  
MS – Ministério da Saúde  
PEC – Proposta de Emenda à Constituição  
PLS – Projeto de Lei do Senado  
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente  
PPI – Programa de Parcerias de Investimentos  
RIMA – Relatório de Impacto Ambiental  
SEI – Sistema Eletrônico de Informações  
SIGA – Sistema Integrado de Gestão Ambiental  
SisLic – Sistema Informatizado do Licenciamento Ambiental  
SPPI – Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos  
TR – Termo de Referência  
TRE – Termo de Referência Específico

### Lista de Tabelas

<b>Tabela 1 - Quantidade de processos examinados por tipologia</b>	<b>8</b>
<b>Tabela 2 – Prazos das principais etapas da fase de LP</b>	<b>12</b>
<b>Tabela 3 - Tempos médios para conclusão de etapas no licenciamento ambiental de sistemas de transmissão de energia elétrica (meses)</b>	<b>16</b>
<b>Tabela 4 – Frequência de adoção de procedimentos para aprimorar o termo de referência em processos de licenciamento ambiental federal</b>	<b>18</b>
<b>Tabela 5 – Nível de experiência dos analistas ambientais do Ibama com procedimentos para aprimorar o termo de referência</b>	<b>19</b>

### Lista de Figuras

<b>Figura 1 - Organograma da Dilic.....</b>	<b>10</b>
<b>Figura 2 – Processos analisados tempestivamente vs. Processos analisados com atraso.....</b>	<b>13</b>
<b>Figura 3 - Prazo legal vs. Prazo médio das etapas principais para concessão da LP em processos de linhas de transmissão (em dias).....</b>	<b>13</b>
<b>Figura 4 - Prazo legal vs. Prazo médio das etapas principais para concessão da LP em processos de rodovias (em dias).....</b>	<b>14</b>
<b>Figura 5 - Prazo médio das etapas principais a cargo do Ibama vs. Prazo médio total para a concessão da LP em processos de linhas de transmissão (em dias).....</b>	<b>15</b>
<b>Figura 6 - Prazo médio das etapas principais a cargo do Ibama vs. Prazo médio total para a concessão da LP em processos de rodovias (em dias).....</b>	<b>15</b>
<b>Figura 7 – Prazo legal vs. Prazos médios de manifestação dos órgãos e entidades intervenientes no LAF (em dias) .....</b>	<b>23</b>