

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 009.362/2009-4 (2 anexos em 5 volumes)

Relatório de Levantamento de Auditoria – Fiscobras 2009

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

Interessado: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: FISCOBRAS 2009. AUDITORIA NO IBAMA. AVALIAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE AMBIENTAL ADOTADOS PARA COMPATIBILIZAR O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-SOCIAL COM A PRESERVAÇÃO DA QUALIDADE DO MEIO AMBIENTE E DO EQUILÍBRIO ECOLÓGICO. CARÊNCIA DE PADRONIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS. EXCESSO DE DISCRICIONARIEDADE NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. EXCESSO DE CONDICIONANTES. AUSÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO DOS BENEFÍCIOS POTENCIAIS E EFETIVOS DECORRENTES DO LICENCIAMENTO DE OBRAS. PROPOSTA DE PADRONIZAÇÃO E MELHORIA DOS PROCEDIMENTOS DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de levantamento de auditoria realizada em cumprimento ao item 9.5 do acórdão 345/2009 – TCU – Plenário, relatado no TC 027.609/2008-3, que tratou da seleção de obras públicas a serem fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União no primeiro semestre de 2009, com o objetivo de encaminhar ao Congresso Nacional informações a respeito da execução das obras contempladas pelo orçamento da União.

2. Esta fiscalização teve por objetivo inicial, entre outros aspectos, oportunizar o aprimoramento da análise de questões ambientais referentes ao licenciamento das obras públicas fiscalizadas pelo Tribunal, com a proposta de que os resultados do trabalho fossem agregados ao relatório consolidado do Fiscobras 2009, a ser encaminhado ao Congresso Nacional em cumprimento ao disposto na Lei 11.768/2008 – LDO 2009.

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

4. Os resultados dos trabalhos foram sintetizados no relatório de auditoria acostado às fls. 42/116, do v. p., cujos principais excertos transcrevo como parte deste Relatório:

“Escopo e Objetivos da Auditoria

1.11 O escopo do presente trabalho foi definido como sendo o processo de licenciamento ambiental sob responsabilidade do Ibama, de grandes projetos de infra-estrutura e das atividades do setor de petróleo e gás na plataforma continental passíveis de fiscalização pelo Tribunal, não incluindo as demais atividades causadoras de significativo impacto ambiental licenciadas pelo Instituto.

1.12 Este levantamento de auditoria operacional tem por objetivo analisar os instrumentos de avaliação finalística do Ibama no processo de licenciamento ambiental, a fim de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão desse processo, com vista a garantir que os impactos ambientais sejam devidamente mitigados e/ou compensados quando da instalação e operação de empreendimentos e obras.

1.13 Como o licenciamento ambiental é um processo lento, caro e complexo, é essencial que ao final deste processo seja atingido o seu objetivo primordial: o de garantir a preservação ambiental e a sustentabilidade dos empreendimentos licenciados. Na condição de gestor federal na área ambiental, o Ibama deve focar as suas atividades de licenciamento mais para o resultado finalístico do processo e não apenas para os procedimentos em si. Neste sentido, é importante que o Ibama avalie, em todas as etapas do processo de licenciamento, se os impactos ambientais negativos causados pelos empreendimentos foram efetivamente mitigados, a fim de garantir um desenvolvimento econômico sustentável sem o comprometimento do patrimônio ambiental nacional.

1.14 Para atingir o objetivo proposto pela auditoria foram abordadas questões relacionadas com a avaliação contínua dos impactos em cada obra, os benefícios potenciais e efetivos resultantes do processo de licenciamento e a padronização das etapas do licenciamento. A seguir são apresentadas as questões definidas na fase de planejamento:

– Questão 1 – A Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic) do Ibama realiza uma avaliação contínua dos impactos ambientais em cada obra?

– Questão 2 – O sistema de gestão do processo de licenciamento ambiental realizado pela Dilic se utiliza de critérios e indicadores que caracterizam os benefícios potenciais e efetivos resultantes deste processo?

– Questão 3 – As etapas do processo de licenciamento ambiental são padronizadas de forma a uniformizar a sua análise?

1.15 Assim, a presente auditoria levantou dados sobre o processo finalístico do licenciamento ambiental referente à avaliação de impactos e benefícios e à padronização, identificou os instrumentos adotados no licenciamento, e mapeou as oportunidades de melhoria para cada uma das questões analisadas. Como resultado são apresentadas propostas de medidas a serem adotadas a fim de aprimorar a gestão do licenciamento ambiental em relação aos seus resultados finalísticos e propostas de futuros trabalhos a serem realizados para o contínuo aprimoramento deste processo.

Metodologia

1.16 Após avaliar o tempo disponível e os mecanismos mais eficientes para realização deste trabalho, a equipe de auditoria optou por concentrar suas atividades em basicamente três instrumentos. São eles: entrevistas estruturadas¹, questionários² e análise minuciosa da legislação e de estudos científicos.

1.17 Com o intuito de se obter maior embasamento teórico-legal e buscar informações adicionais sobre o licenciamento ambiental, a equipe realizou pesquisas documentais na literatura correlata ao tema e na legislação vigente.

1.18 Durante a fase de execução deste levantamento de auditoria, foram realizadas entrevistas estruturadas com o Diretor da Dilic, e com todos os Coordenadores-Gerais e Coordenadores de Área, atingindo o significativo percentual de 100% da cúpula administrativa responsável pelo licenciamento ambiental federal.

1.19 Além disso, foram aplicados, in loco, questionários aos servidores lotados na Dilic com o objetivo de constatar a existência de metodologias, critérios e indicadores referentes à mitigação e compensação dos impactos ambientais e mensuração dos benefícios ambientais, econômicos e sociais. Buscou-se também verificar a existência de manuais relativos à estipulação e à classificação das condicionantes no licenciamento ambiental, bem como roteiros relacionados à padronização dos procedimentos da Dilic. Portanto, o questionário aplicado abrangia de forma integral todas as questões de auditoria representadas na Matriz de Planejamento.

1.20 Nesta fase, a equipe despendeu mais de 200 horas de trabalho entre preparação, aplicação e análise qualitativa e quantitativa dos questionários e entrevistas estruturadas.

¹ Ver Apêndice: Modelo das Entrevistas Estruturadas, fl. 105.

² Ver Apêndice: Modelo de Questionário, fl. 95.

1.21 Com o intuito de obter uma amostra representativa de servidores, a equipe se encarregou de aplicar pessoalmente os questionários e se deslocou até a cidade do Rio de Janeiro para colher as opiniões dos analistas da Coordenação Geral de Petróleo e Gás (CGPEG).

1.22 A aplicação coletiva dos questionários ocorreu separadamente para cada coordenação, tanto na sede do Ibama em Brasília, quanto na CGPEG.

1.23 Dessa forma, a equipe de auditoria conseguiu alcançar um número expressivo de servidores que responderam ao questionário, mais de 85% do quadro de pessoal da Dilic, mesmo com servidores em férias, licenças e viagens a trabalho para realização de vistorias.

1.24 Em razão do tempo disponível e da ausência de conciliação de datas, não foi possível realizar o estudo de caso na Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad) localizada em Minas Gerais.

1.25 Cabe ressaltar que a equipe, devido ao prazo exíguo, não realizou pesquisa com atores externos envolvidos no processo, tais como empreendedores públicos ou privados, concentrando sua atenção no trabalho promovido pelo Ibama.

1.26 Portanto, a metodologia adotada no trabalho focou na preparação, aplicação e análise dos questionários e das entrevistas estruturadas, por permitirem colher a opinião da maioria dos servidores do Ibama envolvidos no processo de licenciamento ambiental federal.

1. Visão geral do objeto

Objeto

2.1 A legislação ambiental brasileira tem como fulcro o art. 225 da Constituição Federal, in verbis:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

2.2 De acordo com seu § 1º e inciso IV, para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

2.3 Destarte, o poder constituinte de 1988 ressaltou a importância da avaliação de impacto ambiental, inaugurada no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei Federal nº 6.938, de 31/08/81.

2.4 A Lei Federal nº 6.938/81 estabeleceu os instrumentos da política nacional do meio ambiente tais como: a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento ambiental. Sobre o licenciamento, a Lei nº 6.938/81 determina que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama), em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

2.5 A Resolução Conama nº 237, de 19/12/97, foi editada em razão da necessidade de revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento, visando o desenvolvimento sustentável e a melhoria contínua, além da necessidade da regulamentação e estabelecimento de critérios para o exercício da competência para o licenciamento a que se refere o art. 10 da Lei nº 6.938/81.

2.6 O conceito normativo do licenciamento ambiental é apresentado pela Resolução Conama nº 237/97.

2.7 O licenciamento ambiental, de acordo com o inciso I do art.1º desta Resolução, corresponde ao procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos ou atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

2.8 Um resumo da legislação referente ao licenciamento ambiental pode ser encontrado no Apêndice deste relatório (fl. 79).

Etapas do Licenciamento Ambiental Federal

2.9 O processo de licenciamento no âmbito federal está dividido em três fases, quais sejam: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO).

a) Licença Prévia – a ser solicitada ao Ibama na fase de planejamento da implantação, alteração ou ampliação do empreendimento. Essa licença não autoriza a instalação do projeto, e sim aprova a viabilidade ambiental do projeto e autoriza sua localização e concepção tecnológica. Além disso, estabelece as condições a serem consideradas no desenvolvimento do projeto executivo.

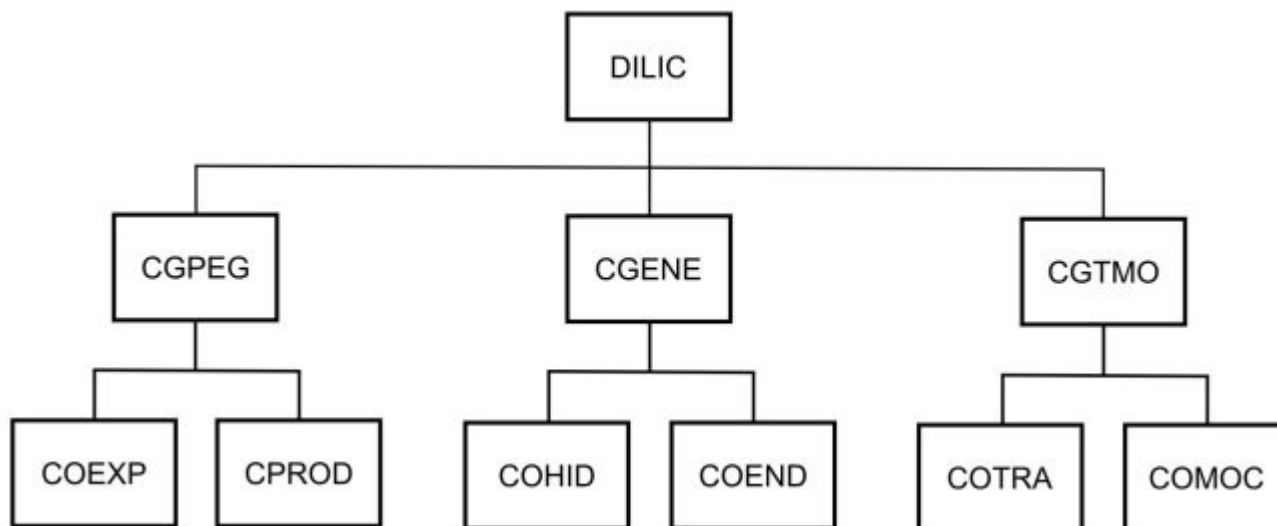
b) Licença de Instalação (LI) – autoriza o início da obra ou instalação do empreendimento. O prazo de validade dessa licença é estabelecido pelo cronograma de instalação do projeto ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos.

c) Licença de Operação (LO) – a ser solicitada antes de o empreendimento entrar em operação, pois é essa licença que autoriza o início do funcionamento da obra/empreendimento. Sua concessão está condicionada à vistoria a fim de verificar se todas as exigências e detalhes técnicos descritos no projeto aprovado foram desenvolvidos e atendidos ao longo de sua instalação e se estão de acordo com o previsto nas LP e LI.

Diretoria de Licenciamento Ambiental do Ibama – Dilic

2.10 A Diretoria de Licenciamento Ambiental é a unidade do Ibama responsável pelas atividades de coordenação, controle, supervisão, normatização, monitoramento, execução e orientação para a execução das ações referentes ao licenciamento ambiental, nos casos de competência federal, conforme definido no Decreto nº 6.099/07, art. 14.

2.11 As ações de competência da Dilic são desenvolvidas por três coordenações gerais e seis coordenações específicas, divididas por áreas de atuação, conforme o organograma abaixo:



Legenda:

Coordenação Geral de Infra-Estrutura de Energia Elétrica – CGENE

Coordenação de Energia Hidrelétrica e Transposições – COHID

Coordenação de Energia Elétrica, Nuclear e Dutos – COEND

Coordenação Geral de Transporte, Mineração e Obras Cíveis – CGTMO

Coordenação de Transporte – COTRA

Coordenação de Mineração e Obras Cíveis – COMOC

Coordenação Geral de Petróleo e Gás – CGPEG (localizada na Superintendência do Ibama no Rio de Janeiro)

Coordenação de Exploração de Petróleo e Gás – COEXP

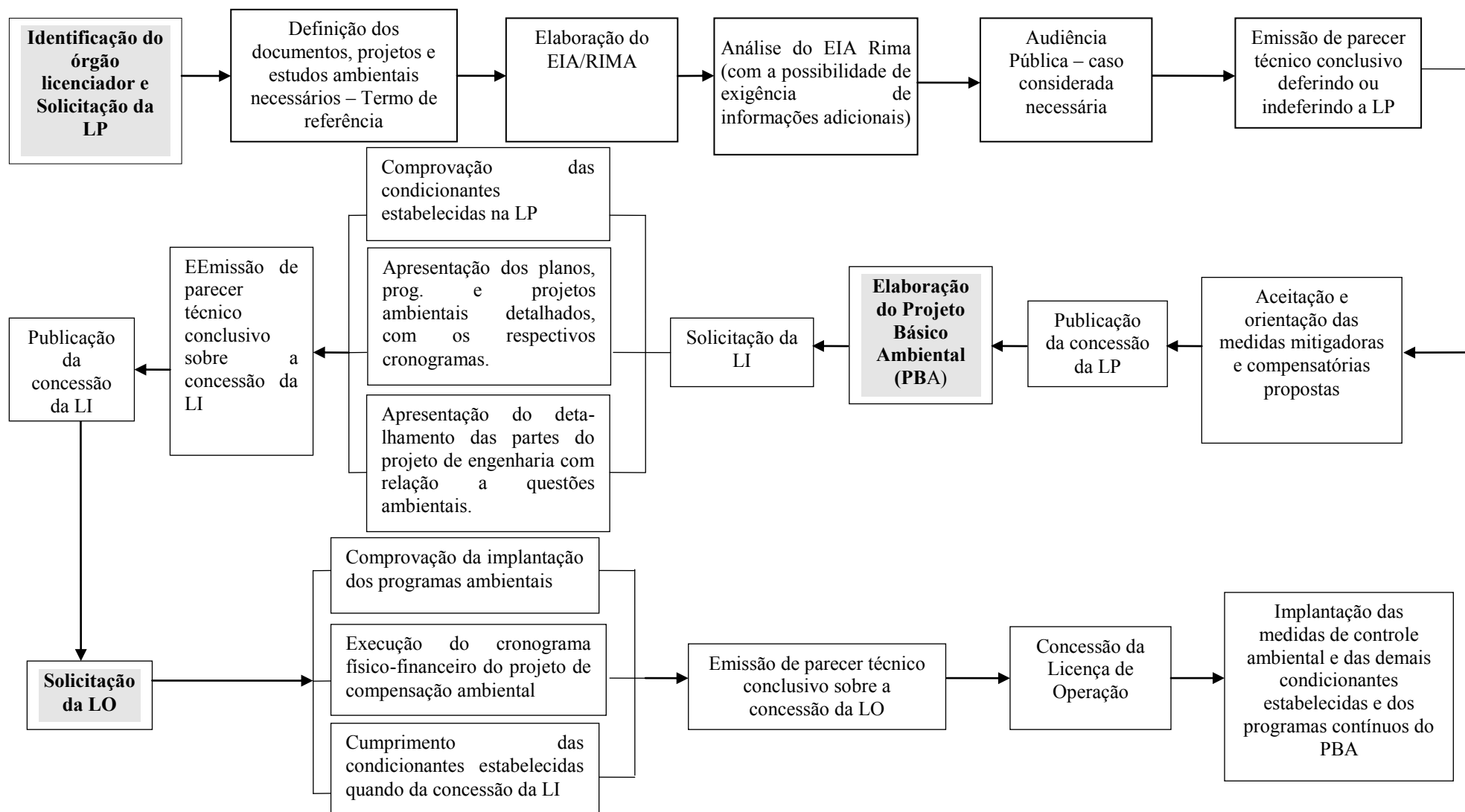
Coordenação de Produção de Petróleo e Gás – CPROD

Processo de Licenciamento Ambiental Federal

2.12 A Resolução Conama nº 237/97, em seu art. 10, define que o processo de licenciamento ambiental deve obedecer às seguintes etapas:

- I. Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;
- II. Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;
- III. Análise pelo órgão ambiental competente dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;
- IV. Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
- V. Audiência pública, quando couber;
- VI. Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver a reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
- VII. Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;
- VIII. Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

2.13 A seguir é apresentado um fluxograma resumido de todo o processo de licenciamento ambiental de empreendimentos realizado pela Dilic.



Legislação

2.14 A legislação que trata dos principais aspectos do licenciamento ambiental é apresentada a seguir:

- a) Lei nº 6.938/81 – Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.
- b) Lei nº 9.605/98 – Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambientes, e dá outras providências.
- c) Lei nº 9.985/00 – Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.
- d) Res. Conama nº 01/86 – Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental.
- e) Res. Conama nº 06/86 – Dispõe sobre a aprovação de modelos para publicação de pedidos de licenciamento.
- f) Res. Conama nº 09/87 – Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de Licenciamento ambiental.
- g) Res. Conama nº 237/97 – Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental.
- h) Res. Conama nº 371/06 – Estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental, conforme a Lei nº 9.985, de 18/07/00, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC e dá outras providências.
- i) Decreto nº 99.274/1990 – Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27/04/81, e a Lei nº 6.938, de 31/08/81, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências.
- j) Decreto nº 6.848/09 – Altera e acrescenta dispositivos ao Decreto nº 4.340, de 22/08/02, para regulamentar a compensação ambiental.
- k) Decreto nº 6.099/2007 – Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, e dá outras providências.
- l) Instrução Normativa Ibama nº 184, de 17/07/08 – Define os procedimentos para o licenciamento ambiental a serem seguidos pela Instituição.

2. Achados de Auditoria

3.1 Conforme consta da matriz de planejamento, a fim de nortear a execução dos trabalhos, foram desenvolvidas questões de auditoria que englobaram aspectos referentes ao resultado finalístico do licenciamento ambiental. Os principais temas abrangidos pelas questões foram relativos: ao sistema de avaliação dos impactos ambientais das obras, aos mecanismos de mensuração dos benefícios advindos do licenciamento e à padronização do processo.

3.2 Os resultados encontrados neste trabalho são apresentados a seguir, divididos por questão de auditoria.

Questão 1 – A Dilic realiza uma avaliação contínua dos impactos ambientais em cada obra?

3.3 Esta questão teve por objetivo avaliar os processos de gestão da Diretoria de Licenciamento Ambiental, associados à avaliação de impactos ambientais (AIA). A forma de planejar, organizar, executar, comunicar, controlar e aperfeiçoar o processo de avaliação de impactos e riscos ambientais é fundamental para o alcance dos resultados desejados, a saber: mitigação, compensação e ganho ambiental. Quanto mais eficiente este processo de gestão, mais efetivo será o procedimento de licenciamento do ponto de vista ambiental, considerando os meios físico, biótico e sócio-econômico.

3.4 A avaliação de impacto ambiental (AIA) é um instrumento de política ambiental adotado atualmente em inúmeros países, regiões ou governos locais, assim como por organizações internacionais, como bancos de desenvolvimento, e por entidades privadas. É reconhecida em tratados internacionais como um mecanismo potencialmente eficaz de prevenção do dano ambiental e de promoção do desenvolvimento sustentável. Sua origem ocorreu nos Estados Unidos, por intermédio da lei da política

nacional do meio ambiente daquele país, a National Environmental Policy Act, usualmente conhecida pela sigla Nepa, aprovada em 1969.

3.5 A partir de então, a AIA disseminou-se, alcançando hoje uma repercussão mundial. Segundo Sánchez (2008)³, atualmente mais de uma centena de países incorporaram às suas legislações nacionais provisões requerendo a avaliação prévia dos impactos ambientais.

3.6 Apesar de algumas experiências estaduais e trabalhos acadêmicos pioneiros, a AIA foi efetivamente incorporada à legislação brasileira com a aprovação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.938/81. Todavia, foi somente com a edição da Resolução Conama nº 01/86 que o instrumento passou a ser aplicado, posto que regulamentou a parte especificamente referida à AIA desta Lei – art. 9, inciso III.

3.7 O inciso IV do § 1º, definido no art. 225 da Constituição Federal de 1988 fortaleceu o instrumento da AIA, estabelecendo o estudo prévio de impacto ambiental nas obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, in verbis:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

...

IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

3.8 Segundo Milaré (2000)⁴, a AIA é um instrumento de política ambiental, formado por um conjunto de procedimentos, capaz de assegurar, desde o início do programa, que se faça um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas, e que os resultados sejam apresentados ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão, e por eles considerados.

3.9 De acordo com Sánchez (1995)⁵, o processo de avaliação de impacto ambiental pode ser melhor definido como um conjunto de procedimentos concatenados de maneira lógica, com a finalidade de analisar a viabilidade ambiental de projetos, planos, programas, e fundamentar uma decisão a respeito.

3.10 Neste trabalho, adotou-se o conceito de processo de avaliação de impacto ambiental, uma vez que, conforme a legislação brasileira, a AIA está contida no sistema de licenciamento ambiental. Desta forma, a AIA envolve, entre outros: a) a determinação da necessidade de uma dada iniciativa ser submetida à AIA (triagem); b) o estabelecimento de termos de referência para a condução de um estudo específico (escopo); c) a elaboração de um estudo de caráter técnico denominado EIA; d) a preparação de um documento de comunicação denominado RIMA; e) mecanismos formais de participação do público, como a audiência pública; f) procedimentos de análise técnica e de revisão dos estudos apresentados e g) um procedimento formal de tomada de decisão.

3.11 O art. 9º da Lei nº 6.938/81 traz os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Dentre eles, explicita, nos incisos III e IV, a avaliação de impactos ambientais (AIA) e o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. Infere-se do texto legal que o licenciamento ambiental e a AIA são instrumentos distintos. No entanto, o processo de AIA no Brasil está vinculado ao Sistema de Licenciamento Ambiental de projetos e atividades públicos ou privados. Desta forma, na competência do Ibama, ela desenvolve-se predominantemente nos casos de empreendimentos capazes de causar degradação ambiental significativa por meio do Estudo de Impacto Ambiental.

3.12 De acordo com Mendes (2009)⁶, tal arranjo teve duas repercussões: o licenciamento por meio de processos simplificados dos empreendimentos considerados menos impactantes, o que não é por

³ SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos**. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

⁴ MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência e glossário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

⁵ SÁNCHEZ, L. E. **O processo de avaliação de impacto ambiental, seus papéis e funções**. In: LIMA, A. L. B. R.; TEIXEIRA, H. R.; SÁNCHEZ, L. E. (Orgs.). **A efetividade da avaliação de impacto ambiental no Estado de São Paulo: uma análise a partir de estudos de caso**. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente, 1995.

si só um problema; e o destaque dado ao instrumento “licenciamento”. Aqui a questão: transferida a decisão para o processo de licenciamento, a AIA foi colocada em segundo plano, passando a funcionar muito mais como um método de suporte a essa decisão do que como um instrumento da PNMA.

3.13 A compreensão dos objetivos e propósitos da AIA é essencial para apreender seus papéis e funções, e também para apreciar seu alcance e seus limites. De acordo com Wathern (1988) apud Sánchez (2008), o objetivo da AIA não é o de forçar os tomadores de decisão a adotar a alternativa de menor dano ambiental. Se assim fosse, poucos projetos seriam implementados. O impacto ambiental é apenas uma das questões.

3.14 A International Association for Impact Assessment – IAIA⁷ define os objetivos da avaliação de impacto ambiental:

- 1- Assegurar que as considerações ambientais sejam explicitamente tratadas e incorporadas ao processo decisório.
- 2- Antecipar, evitar, minimizar ou compensar os efeitos negativos relevantes: biofísicos, sociais e outros.
- 3- Proteger a produtividade e a capacidade dos sistemas naturais, assim como os processos ecológicos que mantêm suas funções.
- 4- Promover o desenvolvimento sustentável e otimizar o uso e as oportunidades de gestão de recursos.

3.15 Sánchez (1993)⁸ afirma que a AIA é eficaz quando desempenha quatro papéis complementares: 1 – Ajuda à decisão; 2 – Ajuda à concepção de projetos; 3 – Instrumento de negociação social e 4 – Instrumento de gestão ambiental.

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

3.17 A AIA tem também o papel de facilitar a gestão ambiental do futuro empreendimento. A aprovação do projeto implica certos compromissos assumidos pelo empreendedor, que são delineados no estudo de impacto ambiental, podendo ser modificados em virtude de negociações com os interessados. A maneira de implementar as medidas mitigadoras e compensatórias, seu cronograma, a participação de outros atores como parceiros e os indicadores de sucesso podem ser estabelecidos durante ao processo de AIA, que não termina com a aprovação de uma licença, mas continua durante todo o ciclo de vida do projeto.

3.18 Uma vez que a avaliação de impactos ambientais insere-se no contexto do licenciamento ambiental, este trabalho atenta-se aos resultados finalísticos da interação desses dois instrumentos sob o prisma da gestão ambiental efetuada pelo Ibama. Busca-se com isso, sem desconsiderar a importância da emissão de licenças como um meio, verificar a efetividade do licenciamento ambiental de um dado empreendimento sobre o meio ambiente.

3.19 Durante a fase de execução, em relação à questão: “a Dilic realiza uma avaliação contínua dos impactos ambientais em cada obra?”, identificou-se como achado de auditoria que o Ibama não avalia e acompanha sistematicamente os impactos e riscos ambientais das obras licenciadas.

3.20 Neste achado são abordados os assuntos referentes à importância da AIA, às evidências encontradas, às causas da ausência de avaliação e acompanhamento sistemático dos impactos e riscos ambientais, bem como os efeitos potenciais e efetivos decorrentes desta constatação.

⁶MENDES, Paulo André Barros. **Licenciamento Ambiental e Avaliação de Impactos Ambientais: um fracasso?** In: Revista das Águas. PGR, 4ª CCR, ano 3, número 8, março 2009.

⁷ IAIA – International Association for Impact Assessment. **Principles of Environmental Impact Assessment Best Practice**. Fargo: IAIA, Special publication v.1, 1999.

⁸ SÁNCHEZ, L. E. **Os papéis da avaliação de impacto ambiental**. In: L. E. Sánchez (org.), Avaliação de impacto ambiental: situação atual e perspectivas. São Paulo: EPUSP. 1993.

Achado 1.1 – O Ibama não avalia e acompanha sistematicamente os impactos e riscos ambientais das obras licenciadas

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

3.22 A elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos ambientais positivos e negativos é uma atividade técnica exigida para o estudo de impacto ambiental (Resolução Conama nº 01/86, art. 6º, IV).

3.23 As atividades de acompanhamento incluem fiscalização, supervisão e/ou auditoria, observando-se que o monitoramento é também essencial para esta etapa. A função da supervisão é primariamente a de assegurar que as condições expressas nas licenças ambientais sejam efetivamente cumpridas. No sentido empregado aqui, a supervisão ambiental é realizada pelo empreendedor, ao passo que a fiscalização é uma função dos agentes governamentais; já a auditoria pode ter caráter público ou privado.

3.24 De acordo com Sánchez (2008), o acompanhamento tem como funções: a) assegurar a implementação dos compromissos assumidos pelo empreendedor (descritos nos estudos ambientais e nas licenças ambientais); b) adaptar o projeto ou seus programas de gestão no caso de ocorrência de impactos não previstos ou de magnitude maior que o esperado; c) demonstrar o cumprimento desses compromissos e a consecução de certos objetivos e metas (como o atendimento aos requisitos legais); d) fornecer elementos para o aperfeiçoamento do processo de AIA, identificando problemas decorrentes das etapas anteriores.

3.25 A importância da etapa de acompanhamento tem sido cada vez mais reconhecida por estudiosos e por participantes diretos do processo de AIA, pois não são raras as ocasiões em que muitos dos compromissos assumidos pelos empreendedores não são satisfatoriamente cumpridos, chegando às vezes a serem ignorados. Essa é uma percepção recorrente entre muitos analistas de órgãos ambientais e entre profissionais que trabalham em ONGs. Estudo realizado por Dias (2001)⁹, com uma amostra representativa de projetos que passaram pelo processo de AIA no Estado de São Paulo, confirmou tal percepção. Ao investigar como se dava a real implementação das medidas mitigadoras, a autora constatou um amplo descolamento entre o estudo proposto e o projeto realizado.

3.26 Sadler (1988) apud Sánchez (2008) sintetiza tais preocupações: “o paradoxo da avaliação de impacto ambiental, tal como praticada convencionalmente, é que relativamente pouca atenção é dada aos efeitos ambientais e sociais que realmente decorrem de um projeto ou à eficácia das medidas mitigadoras e de gestão que são adotadas”.

3.27 Essas análises não significam a ausência da fase de acompanhamento, mas indicam que ela tem um peso relativamente pequeno diante da importância e dos recursos despendidos nas etapas de pré-aprovação do projeto. Isso pode indicar uma excessiva preocupação com os aspectos formais do processo de AIA em detrimento de seu conteúdo substantivo. Percebe-se que grande atenção é dedicada à preparação de um EIA e à exigência de que o projeto incorpore um extenso programa de mitigação de impactos, todavia, uma vez aprovado o projeto, há um interesse surpreendentemente pequeno em verificar se ele foi realmente implantado de acordo com o prescrito e se as medidas mitigadoras atingiram seus objetivos de proteção ambiental.

Evidências da ausência de acompanhamento sistemático dos impactos e riscos ambientais em todas as fases do licenciamento

3.28 O Ibama não realiza de maneira sistemática o acompanhamento dos impactos e riscos ambientais em todas as fases do licenciamento. Não há um normativo formalmente instituído pelo Ibama que exija este acompanhamento nos empreendimentos em processo de licenciamento sob sua responsabilidade.

⁹ DIAS, E. G. C. S. *Avaliação de impacto ambiental de projetos de mineração no Estado de São Paulo: a etapa de acompanhamento*. São Paulo: Escola Politécnica da USP, tese de doutorado, 2001.

3.29 Durante a fase de planejamento da presente auditoria, a amostra¹⁰ analisada de processos de licenciamento de obras não evidenciou o acompanhamento sistemático dos impactos ambientais em cada etapa do licenciamento. O que existe é um parecer do analista atestando se as condicionantes foram cumpridas ou não, antes da emissão da licença, e não uma avaliação sobre o grau de alcance de seus objetivos principais: mitigar os impactos e garantir a sustentabilidade ambiental do empreendimento.

3.30 O Gráfico 1 ilustra que, em uma amostra de 111 questionários aplicados em todas as coordenações da Dilic, 62% dos analistas consideram insuficientes (% de analistas que responderam “pouco” e “não existe”) os mecanismos sistemáticos de acompanhamento dos impactos ambientais em cada obra (3% não responderam).

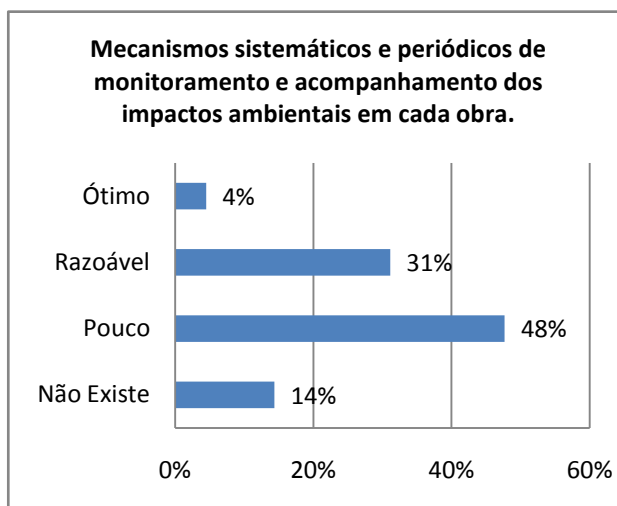


Gráfico 1 – Opinião dos analistas da Dilic sobre mecanismos de acompanhamento dos impactos ambientais

Fonte – Questionário

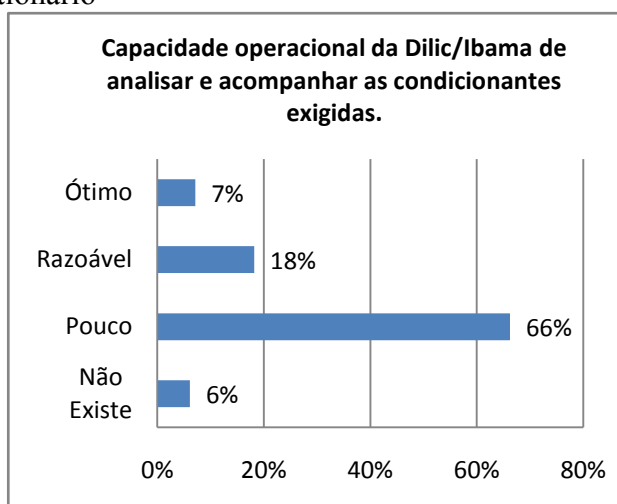


Gráfico 2 – Opinião dos analistas da Dilic sobre acompanhamento de condicionantes

Fonte: Questionário.

3.31 Quando questionados sobre a capacidade operacional da Dilic de analisar e acompanhar as condicionantes exigidas, 72% dos analistas qualificaram como insuficiente essa capacidade (Gráfico 2). Já durante as entrevistas estruturadas, aplicadas apenas aos coordenadores, 67% deles consideraram pouca e 33% razoável essa capacidade operacional.

3.32 De acordo com Sánchez (2008), vários estudos de caso demonstram que a supervisão ambiental é ferramenta de maior importância para assegurar: a) o cumprimento efetivo das medidas

¹⁰ Os processos analisados foram: Rodovia BR 163, Rodovia BR 101 Nordeste, UHE Simplicio e UHE Estreito.

mitigadoras e demais condições impostas; b) a adaptação do projeto ou de seus programas de gestão, no caso de impactos não previstos ou de impactos de magnitude maior que o esperado.

3.33 Uma solução prática é adotada em Hong Kong, onde os proponentes devem preparar um “Manual de Monitoramento e Auditoria” para cada projeto; desse manual deve constar um resumo das recomendações do EIA (HKEPD, 2003)¹¹.

3.34 A título de exemplo, a Tabela I do Apêndice (fl. 84) ilustra uma maneira de sintetizar a transformação das recomendações do EIA e das exigências da licença ambiental em tarefas passíveis de verificação ou auditoria. Verifica-se que a compilação de medidas propostas no EIA em um formato adequado facilita as etapas de acompanhamento: supervisão, fiscalização e auditoria.

Ausência de responsáveis pelas atribuições da Coordenação de Avaliação de Impactos e Riscos, prevista no Regimento Interno do Ibama

3.35 De acordo com o Relatório de Gestão do Ibama 2008, o Regimento Interno do Ibama (Portaria nº 230, de 14/05/02) ainda se encontra em vigor. Dessa forma, ficou constatada ainda que na atual estrutura da Dilic não existe a Coordenação de Avaliação de Impactos e Riscos e tampouco responsáveis pelas atribuições específicas estabelecidas no art. 68 daquele Regimento, a saber:

Art. 68. À Coordenação de Avaliação de Impactos e Riscos compete orientar, assistir, assessorar e executar as atividades de avaliação de impactos ambientais e avaliação dos relatórios de impacto ambiental **para fins de licenciamento** (grifo nosso), e:

I – coordenar e supervisionar as atividades de avaliação de projetos de impacto e controle ambiental;

II – promover a elaboração e a revisão periódica de normas e metodologias do processo de avaliação de impacto ambiental e de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras ou causadoras de impacto ambiental;

III – orientar a elaboração, ou elaborar os termos de referência que subsidiam a elaboração dos estudos de ambientais;

IV – promover e orientar a análise dos Estudos de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental, os Estudos de Análise de Risco e os demais estudos ambientais;

V – promover e orientar a análise dos impactos ambientais e dos métodos e técnicas de mitigação e compensação ambiental;

VI – coordenar e orientar a realização de audiências públicas;

VII – promover, avaliar e estimular a implementação de métodos, técnicas de prevenção e recuperação de sistemas ambientais degradados, de controle e descarte de poluentes e de gerenciamento de risco; e

VIII – promover, avaliar e incentivar a implementação dos programas de controle ambiental.

3.36 Durante a entrevista estruturada, o Diretor da Dilic respondeu que não existe a Coordenação de Avaliação de Impactos e Riscos, prevista no art. 68 do Regimento Interno do Ibama. Esclareceu também que não existem responsáveis definidos para realizar tais atribuições e que as avaliações de risco da Dilic eram realizadas por meio de consultores da COPPE/UFRJ.

3.37 Ainda que a Coordenação de Avaliação de Impactos Ambientais, definida pelo Regimento Interno do Ibama, fosse extinta formalmente, as atribuições previstas pelos incisos I a VIII do art. 68 deveriam ser incorporadas à Dilic, uma vez que o processo de AIA é desenvolvido durante o licenciamento ambiental. Ressalta-se que tais atribuições devem ser realizadas por servidores do Ibama e não por meio de consultores externos ao Órgão.

3.38 Ademais, o novo regimento interno do Ibama, previsto para ser editado após noventa dias da publicação do Decreto nº 6.099/07, até hoje não foi editado, in verbis:

Art. 4º O regimento interno do Ibama será aprovado pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente e publicado no Diário Oficial da União, no prazo de noventa dias, contado da data de publicação deste Decreto (Decreto nº 6.099, de 26/04/07).

¹¹ HKEPD – HONG KONG ENVIRONMENTAL PROTECTION DEPARTMENT. Environmental monitoring and audit manual. Hong Kong, 2003. Disponível em: http://www.epd.gov.hk/eia/register/report/eiareport/eia_0862002/EM&A/EM&A_toc.htm

3.39 Dessa forma, a inexistência da Coordenação de Avaliação de Impactos e Riscos, associado à ausência de responsáveis por suas atribuições, demonstra a inobservância ao dispositivo do atual Regimento Interno do Ibama, configurando-se irregularidade.

Insuficiência de metodologia formal para analisar a qualidade dos EIAs apresentados

3.40 Foi verificado na auditoria que existe uma insuficiência de metodologia formal para analisar a qualidade dos Estudos de Impacto Ambiental apresentados ao Ibama.

3.41 Várias são as consequências de um estudo de impacto ambiental deficiente, dentre elas: comprometimento do processo de AIA e da gestão ambiental do empreendimento; aumento dos custos e dos prazos de licenciamento, dificuldade de monitoramento e acompanhamento, impactos ambientais não mitigados, etc.

3.42 Quando questionados sobre a definição de um ótimo licenciamento ambiental, os analistas da Dilic associaram com estudos ambientais bem feitos (8,2% das avaliações – ver Gráfico 15, fl. 49).

3.43 De acordo com os analistas da Dilic, a má qualidade dos estudos ambientais é uma das causas do aumento do número de condicionantes nas licenças ambientais (23% das avaliações – ver Gráfico 19, fl. 60).

3.44 No Brasil, existem poucos estudos sistemáticos sobre a qualidade dos estudos de impactos ambientais. Todavia, uma compilação ao mesmo tempo abrangente e detalhada das principais deficiências dos EIAs foi feita por uma equipe de analistas do Ministério Público Federal (MPF, 2004)¹². A partir de uma amostra de oitenta EIAs de projetos submetidos a licenciamento federal ou que implicaram, por razões diversas, o envolvimento do MPF, os autores desse estudo identificaram as falhas mais frequentes ou mais graves (MPF, 2004)¹³.

3.45 É extensa a lista dos problemas encontrados pelos analistas do MPF nos diagnósticos ambientais. As questões são de ordem metodológica até levantamentos incompletos. O diagnóstico ambiental é a parte mais facilmente criticável dos EIAs, haja vista que os inventários sempre podem ser mais detalhados e as análises mais aprofundadas. Deve-se, portanto, estabelecer qual a extensão e o grau de detalhe dos estudos necessários para fundamentar a análise dos impactos e a proposição de medidas de gestão, de modo que análise técnica do EIA tenha como referência esses requisitos mínimos.

3.46 A qualidade dos EIAs e, por conseguinte, a qualidade da decisão que será tomada, depende de um planejamento criterioso e de termos de referência cuidadosamente preparados. Com termos de referência deficientes, aumenta a probabilidade de se encontrar estudos ambientais incompletos. Para evitar esse problema, antes da elaboração do EIA devem ser definidos os levantamentos necessários, a extensão da área de estudo, os métodos empregados e vários outros parâmetros que serão utilizados no EIA propriamente dito.

3.47 A definição do escopo de um estudo ambiental estabelece a meta a ser atingida. Conhecendo-a, o coordenador do estudo e sua equipe podem preparar seu mapa de navegação, definindo os caminhos a serem percorridos. O scoping significa estabelecer hipóteses, e sem elas não há como ordenar a realização de estudos ambientais. A definição do escopo de um estudo ambiental formula problemas, que devem ser respondidos no desenvolver dos estudos – e, como se sabe, um problema bem formulado já traz metade da solução (SÁNCHEZ, 2008).

3.48 De acordo com o autor acima, também é preocupante a observação do trabalho do MPF de que há desconexão entre o diagnóstico ambiental, a análise de impactos e as propostas de mitigação. Um bom EIA não se faz somente com um bom diagnóstico, mas com um adequado balanço entre diagnóstico, prognóstico e propostas factíveis e eficazes de atenuação dos impactos adversos e valorização dos impactos benéficos.

3.49 Em razão do exposto, ficou evidente que a ausência de uma metodologia formal, definida pelo órgão licenciador para avaliação de impactos e riscos ambientais, pode afetar a qualidade de todo o processo de AIA. O Gráfico 3, a seguir, ilustra a opinião dos analistas sobre essa questão.

¹² MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Deficiências em estudos de impacto ambiental: síntese de uma experiência**. Brasília: Ministério Público Federal, 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, 2004.

¹³ Na Tabela II do Apêndice é apresentado um resumo das principais deficiências dos EIAs identificadas pelo MPF (fl. 85).

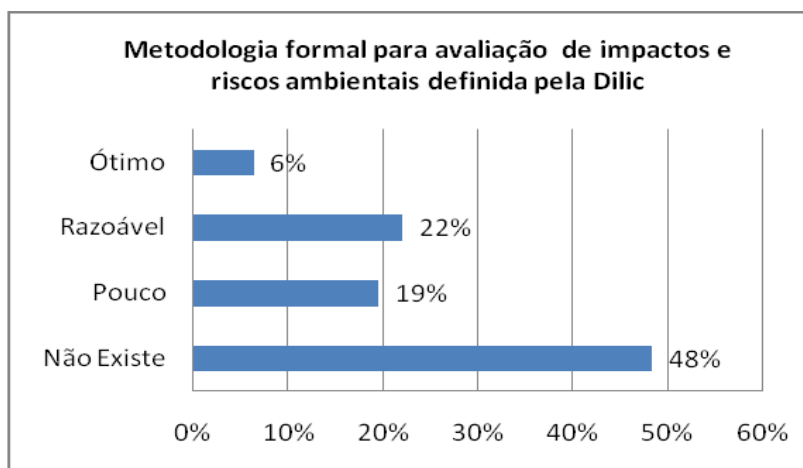


Gráfico 3 – Opinião dos analistas da Dilic sobre metodologia formal para avaliação de impactos ambientais

Fonte: Questionário

3.50 Conforme 48% dos analistas pesquisados, inexistia uma metodologia formal para avaliação de impactos e riscos ambientais definida pela Dilic. Contudo, é importante explicar a divergência entre as respostas de 47% dos analistas que afirmaram a existência de uma metodologia (somatório dos que responderam ser ótima, razoável ou pouca) e as dos 48% dos analistas que negaram sua existência. A diferença de opiniões se deve ao fato de que o Ibama não instituiu **formalmente** metodologias e parâmetros para avaliação de impactos ambientais com o objetivo de apreciar a qualidade dos estudos apresentados.

3.51 Na prática, depois que o empreendedor apresenta o EIA, as equipes técnicas da Dilic analisam os impactos ambientais de acordo com a sua experiência, mas sem um padrão metodológico formal. Ademais, conforme esclarecido pelo Diretor da Dilic, as avaliações de risco são realizadas por meio de consultores da COPPE/UFRJ.

3.52 A ausência da Coordenação de Avaliação de Impactos e Riscos, previstos no Regimento Interno do Ibama, demonstra que a Dilic precisa desenvolver expertise para apreciar a qualidade dos estudos apresentados e conduzir o processo de AIA com maior eficácia.

3.53 De acordo com Sánchez (2008), a aplicação de listas de verificação, critérios de pontuação e outros procedimentos similares não somente orienta a tarefa de análise técnica, mas também pode estabelecer um método de comparação de EIAs para fins de pesquisa ou de avaliação do desempenho da AIA, por exemplo, procurando evidenciar alguma melhoria ao longo do tempo ou identificar setores da economia nos quais os EIAs poderiam ser de melhor qualidade.

3.54 Para ilustrar a viabilidade desta avaliação, cita-se a pesquisa realizada por Bojórquez-Tapia e García (1998)¹⁴ apud Sánchez (2008) que analisaram EIAs de 33 projetos rodoviários aprovados no México, e verificaram que as avaliações são objetivas e tendenciosas. Ademais, sua análise mostrou problemas de scoping, uma vez que os estudos não foram dirigidos para os prováveis conflitos ambientais gerados pelos projetos. Esses autores empregaram dois enfoques para analisar os EIAs: a) conformidade com as diretrizes governamentais para a preparação de EIAs; e b) qualidade dos dados, análises e conclusões. Para tornar operacional uma abordagem segundo este último enfoque, os autores definiram de antemão um conjunto de critérios de avaliação e uma escala de pontos para cada critério; em seguida a soma de pontos resultava na nota de cada EIA, expressa como percentagem da nota máxima possível.

3.55 A título de exemplo, a Tabela III do Apêndice (fl. 88) mostra uma seleção e adaptação de alguns critérios empregados por Bojórquez-Tapia e García, escolhidos por seu potencial de aplicação a outros países, ultrapassando, portanto, o contexto da regulamentação mexicana.

Inexistência de indicadores e critérios formais de avaliação dos impactos ambientais para cada tipologia de obra

¹⁴ BOJÓRQUEZ-TAPIA, L.A.; GARCÍA, O. An approach for evaluating EIAs – deficiencies of EIA in Mexico. *Environmental impact assessment review*, v. 18, 1998.

3.56 A inexistência de indicadores e critérios formais de avaliação dos impactos e riscos ambientais definidos pelo Ibama para cada tipologia de obra também compromete o processo de AIA.

3.57 Indicadores têm uso crescente em planejamento e em gestão ambiental, e são úteis em várias partes dos estudos de impacto: no diagnóstico, na previsão de impactos e no acompanhamento. A implementação do plano de gestão, apresentado pelo empreendedor e ajustado pelo Ibama, deveria ser verificada com a ajuda de indicadores mensuráveis de andamento e de consecução dos objetivos pretendidos.

3.58 Assim, os indicadores ambientais são parâmetros representativos de processos ambientais ou do estado do meio ambiente. A norma NBR ISO 14.031 (ABNT, 2004)¹⁵ – Avaliação do Desempenho Ambiental – descreve duas categorias gerais de indicadores: a) Indicador de Condição Ambiental (ICA) e b) Indicador de Desempenho Ambiental (IDA), o qual é classificado em dois tipos: indicador de desempenho gerencial e operacional. Para o Ibama, os indicadores de condição ambiental são mais pertinentes, posto que fornecem informações sobre a qualidade do meio ambiente onde se localiza o empreendimento, sob a forma de resultados de medições efetuadas de acordo com os padrões e regras ambientais estabelecidos pelas normas e dispositivos legais.

3.59 O Gráfico 4 reflete a opinião dos analistas da Dilic sobre indicadores e critérios de avaliação dos impactos ambientais definidos pelo Ibama. A maioria respondeu “não existe” para o item em apreço. Embora existam alguns indicadores e critérios de avaliação dos impactos utilizados no processo do licenciamento, estes não são formalmente instituídos pelo Ibama e não são definidos para todas as tipologias de obra. Isto justifica o percentual das respostas dos analistas que apontaram a existência destes indicadores. Durante as entrevistas estruturadas com todos os coordenadores da Dilic também não foi possível constatar a existência de indicadores de impactos ambientais padronizados para cada tipologia de obra para efeito de acompanhamento ambiental.

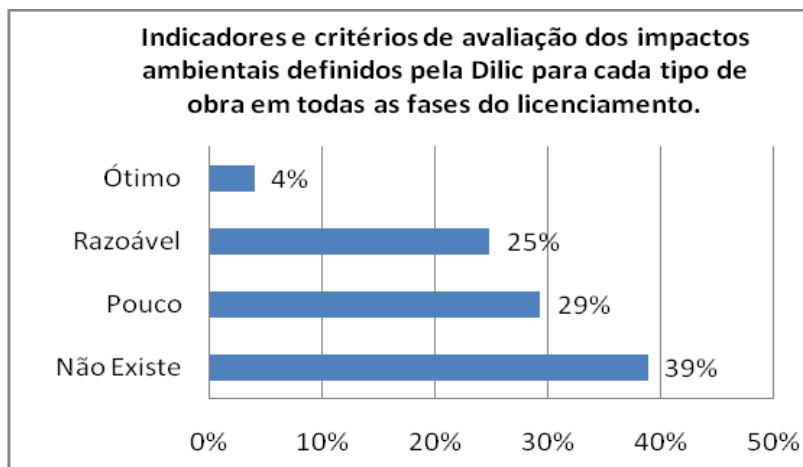


Gráfico 4 – Opinião dos analistas da Dilic sobre indicadores e critérios de avaliação de impactos ambientais

Fonte: Questionário

3.60 Há uma enorme quantidade de indicadores e índices ambientais que podem ser utilizados em AIA. Selecionar os indicadores mais adequados é tarefa importante para o analista e para o órgão ambiental. Se quase todo parâmetro pode ser transformado em indicador ambiental, é importante estabelecer critérios para sua escolha.

3.61 O Relatório de Gestão do Ibama 2008 apresenta o indicador: Licenças Ambientais Federais Concedidas. Este é o principal indicador utilizado pela Dilic, pois possibilita a verificação da evolução no número de licenças ambientais concedidas pelo Ibama ao longo dos anos. Todavia, este indicador não mede a efetividade do licenciamento ambiental federal e deve ter sua descrição retificada nos próximos relatórios de gestão do Ibama.

¹⁵ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR ISO 14031: Gestão Ambiental – Avaliação de Desempenho Ambiental* – diretrizes. Rio de Janeiro, 2004.

3.62 O número de licenças ambientais emitidas reflete a eficiência operacional dos servidores do Ibama em analisar distintos processos de licenciamento em um dado ano. Questões como qualidade das licenças e eficácia das medidas mitigadoras e compensatórias para o meio ambiente não podem ser verificadas por este indicador.

3.63 Para exemplificação, a Tabela 1 ilustra alguns indicadores utilizados para estudo da magnitude de impactos ambientais.

Tabela 1 – Exemplo de indicadores de impactos ambientais.

ASPECTO/IMPACTO	INDICADORES
Aumento das taxas de erosão	Superfície afetada (ha), taxa de perda de solo (t/ha.ano)
Geração de gases de combustão	Quantidade emitida para a atmosfera em relação a outras fontes na região
Perda de fragmentos de vegetação nativa	Superfície afetada (ha)
Criação de postos de trabalho	Número de postos criados
Geração de efluentes líquidos	Vazão efluente

Fonte: Sánchez (2008)

3.64 A preparação de relatórios de andamento acerca dos programas de gestão ou relatórios conclusivos sobre a implantação de medidas mitigadoras ou compensatórias é uma exigência costumeira em muitas licenças ambientais. A escolha prévia de indicadores quando da preparação do plano de gestão e a coleta sistemática de dados por meio de programas de monitoramento são uma condição necessária para o acompanhamento mediante esses relatórios. Estes são preparados pelo empreendedor, muitas vezes com a ajuda de consultores, e para validá-los é preciso submetê-los ao crivo do órgão fiscalizador ou de uma comissão externa, pois, do contrário podem ter baixa credibilidade.

Inexistência de um relatório consolidado de todos os impactos ambientais gerados pela obra

3.65 A norma NBR ISO 14.031 define Avaliação do Desempenho Ambiental como: “processo para facilitar as decisões gerenciais relacionadas à performance ambiental de uma organização, por meio da seleção de indicadores, obtenção e análise de dados, avaliação das informações frente aos critérios de desempenho ambiental, relatar, comunicar e revisar periodicamente o processo”.

3.66 Este conceito pode ser adaptado à avaliação do desempenho ambiental dos empreendimentos submetidos ao licenciamento ambiental do Ibama. Desta forma, o conceito de ADA seria melhor expresso da forma a seguir: processo para facilitar as decisões gerenciais relacionadas à performance ambiental de um dado empreendimento, por meio da seleção de indicadores, obtenção e análise de dados, avaliação das informações frente aos critérios de desempenho ambiental, relatar, comunicar e revisar periodicamente o processo.

3.67 A ausência de um acompanhamento sistemático dos impactos ambientais pelo Ibama também pode ser explicada pela inexistência de um relatório consolidado de avaliação ex post (após a concessão da LO), considerando todos os impactos ambientais gerados pela obra.

3.68 A grande maioria dos analistas (Gráfico 5) e coordenadores (Gráfico 6) afirmou que inexistente tal relatório de avaliação de impacto ambiental. O pequeno percentual dos analistas que confirmaram a existência de um relatório, provavelmente se referiu ao parecer técnico final realizado para concessão da licença, no qual se avalia o cumprimento, ou não, das medidas mitigadoras e condicionantes pré-estabelecidas. Entretanto, o parecer técnico não apresenta de forma consolidada uma avaliação dos impactos ambientais gerados em todas as fases do licenciamento e se estes foram efetivamente mitigados.

3.69 Dentre os efeitos da ausência de um relatório final de avaliação de impactos ambientais, cita-se a dificuldade do processo de aperfeiçoamento contínuo e incorporação de boas práticas na gestão da Dilic.

3.70 A Tabela IV do Apêndice (fl. 90) mostra um exemplo de “balanço anual de atividades ambientais”, preparado pela Hydro-Québec durante a construção de uma usina hidrelétrica no Canadá¹⁶. É um relatório público sintético que apresenta os mais importantes resultados dos trabalhos realizados

¹⁶ SÁNCHEZ (2008) cita o exemplo de Hydro-Québec, Aménagement Hydroélectrique de Sainte-Marguerite 3. Bilan des Activités Environnementales 1994-1995.

durante o período, informa quais foram os vários estudos técnicos em andamento ou concluídos e onde podem ser consultados.

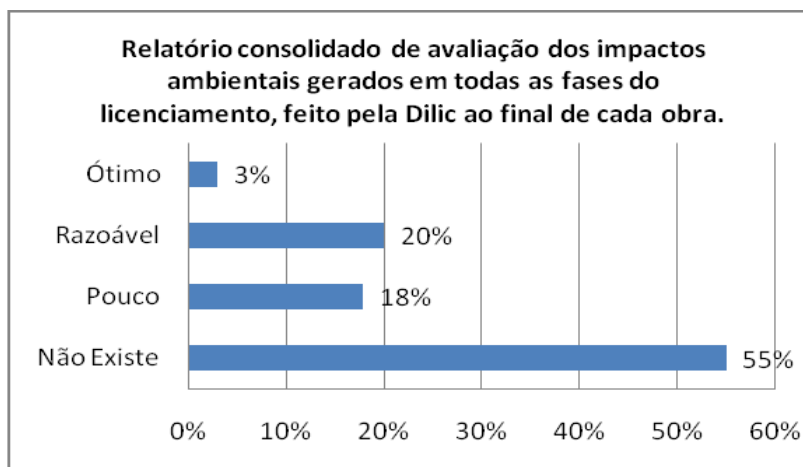


Gráfico 5 – Opinião dos analistas da Dilic sobre o relatório de AIA
Fonte: Questionário

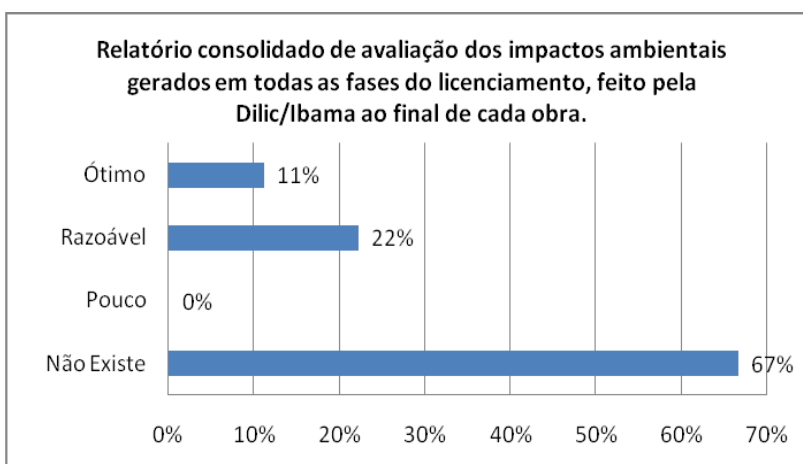


Gráfico 6 – Opinião dos coordenadores da Dilic sobre o relatório de AIA
Fonte: Entrevista estruturada
Ausência de informações sobre os impactos ambientais no Sislic

3.71 Outro ponto relevante em relação à ausência de avaliação e acompanhamento sistemático dos impactos e riscos ambientais das obras licenciadas pelo Ibama é a falta de informações sobre os impactos ambientais no atual Sistema Informatizado do Licenciamento Ambiental Federal. Conforme o Gráfico 7, a maioria dos analistas da Dilic (83%) considerou insignificante (somatório do % que respondeu pouco e inexistente) as informações sobre os impactos ambientais no Sislic.

3.72 De acordo com as Orientações para Operacionalização do Sislic, os únicos relatórios gerados pelo sistema são: a) licenças emitidas por ano; b) licenças emitidas por período; c) quantitativo anual de licenças emitidas por tipo/ano; d) licenças emitidas por ano, estados e municípios.

3.73 A servidora responsável pelo Sislic atestou que o atual sistema ainda não produz qualquer tipo de relatório gerencial com dados de avaliação de impactos ambientais.

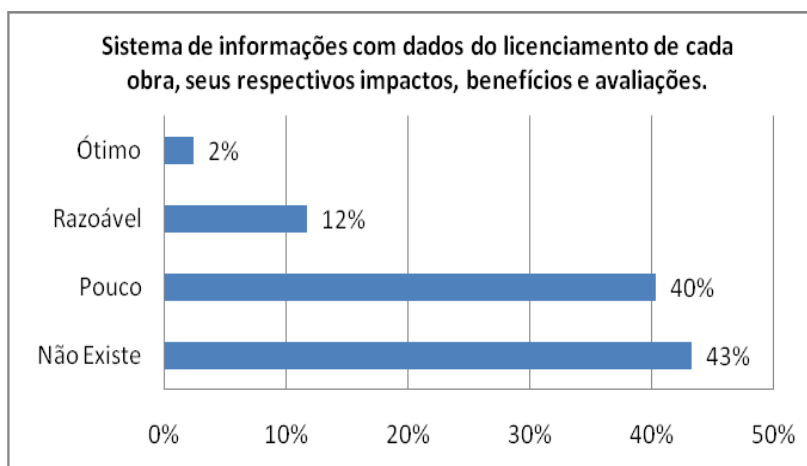


Gráfico 7 – Opinião dos analistas da Dilic sobre informações com dados do licenciamento no Sislic

Fonte: Questionários

3.74 Desta forma, ficou evidenciado que o Sislic não permite um acompanhamento eficaz dos impactos ambientais gerados pelos empreendimentos licenciados pelo Ibama.

Pouca clareza dos objetivos e metas relacionados aos impactos ambientais

3.75 Outra importante causa da ausência de um acompanhamento sistemático dos impactos ambientais é a pouca clareza sobre os objetivos e metas que o Ibama pretende alcançar durante um processo de licenciamento ambiental.

3.76 Os analistas da Dilic demonstraram que existe pouca clareza sobre a definição de objetivos e metas relacionados aos impactos e riscos ambientais significativos em cada fase do licenciamento. De acordo com o Gráfico 8, 56% dos analistas consideram incipiente (somatório do % que respondeu pouco e inexistente) a definição de objetivos e metas diretamente associadas à qualidade ambiental dos empreendimentos.

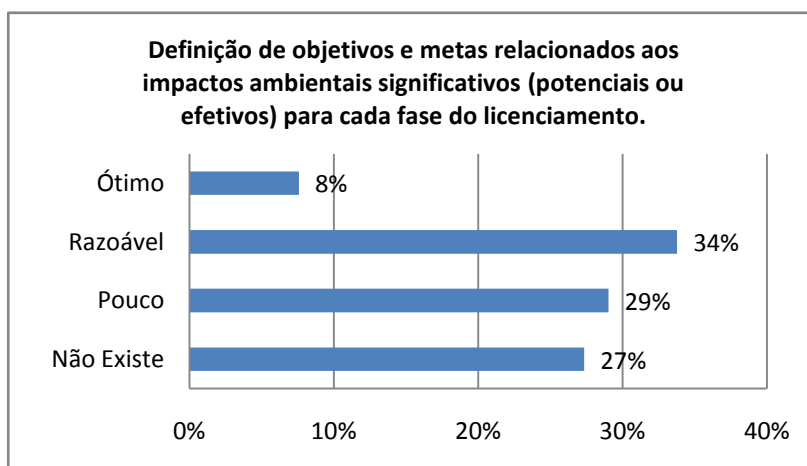


Gráfico 8 – Opinião dos analistas da Dilic sobre objetivos e metas para os impactos ambientais

Fonte: Questionário

3.77 Esta evidência corrobora a idéia de que, prioritariamente, o Ibama não busca garantir a eficácia das medidas mitigadoras e de gestão que são adotadas pelos empreendedores.

3.78 Bailey, Hobbs e Morrison-Saunders (1992) apud Sánchez (2008) argumentam que a utilidade da AIA não se encontra tanto no acerto das previsões de impacto, mas no foco na gestão de impactos. O mesmo autor, citando Noble e Storey (2004), conclui que o que se deve realmente gerenciar são os impactos reais e não os previstos. Por isso é que a fase de acompanhamento do processo de AIA é apontada com uma etapa crítica para seu sucesso. Mas, para isso, é preciso estabelecer objetivos e metas. Licenciamento ambiental federal com foco na emissão de licenças e com baixa eficácia

3.79 Um dos problemas do licenciamento ambiental federal é que ele permanece focado na emissão de licenças em detrimento dos reais efeitos ambientais decorrentes dos projetos ou da efetividade das medidas mitigadoras e de gestão que são adotadas pelos empreendedores.

3.80 Há de se observar que, de acordo com a Lei nº 6.938/81, art. 4º, inciso I, a Política Nacional de Meio Ambiente visará: “à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.” O desenvolvimento sustentável é a finalidade basilar de todos os instrumentos normatizados nesta lei e, por isso, a qualidade do meio ambiente deve ser sempre monitorada em um processo de licenciamento.

3.81 A finalidade do licenciamento ambiental não é puramente a emissão das licenças ambientais, mas sim, garantir que os desenvolvimentos econômico, social e ambiental sejam compatibilizados. O licenciamento possui, também, o caráter preventivo e corretivo em relação aos danos ambientais. Desta forma, foi possível constatar que o atual processo de Avaliação de Impacto Ambiental desenvolvido pelo Ibama é incompleto, posto que apresenta deficiências na fase de acompanhamento. Inexistência de visão homogênea sobre a eficácia do licenciamento ambiental

3.82 Um dos efeitos da inexistência de avaliação e acompanhamento sistemático dos impactos ambientais é ausência de uma visão homogênea ou compartilhada sobre a eficácia do licenciamento ambiental em projetos autorizados pelo Ibama. Quando os coordenadores e analistas da Dilic foram solicitados a avaliar o resultado final do licenciamento ambiental sobre os meios biótico, físico e sócio-econômico em diversas obras dentro de uma mesma coordenação, ficou evidente que não existe uma percepção homogênea sobre os efeitos reais do empreendimento sobre o meio ambiente e populações afetadas. O Gráfico 9 exemplifica este efeito.

3.83 Percebe-se, no Gráfico 9, que a maioria dos analistas somente avaliou a área em que trabalha. Desta forma, a ausência de uma visão homogênea sobre os efeitos causados pela hidrelétrica em apreço gerou dois reflexos: primeiro, que cada analista manifesta uma percepção restrita e fragmentada à sua área de atuação; segundo, que existe discrepância entre as opiniões daqueles que atuam em um mesmo meio. A avaliação do meio sócio-econômico da UHE de Estreito é um bom exemplo. Dos analistas que realizaram uma avaliação sobre este meio, 1/6 afirma que o resultado foi ótimo, enquanto que 1/3 classifica como ruim, e metade como regular o resultado do licenciamento ambiental.

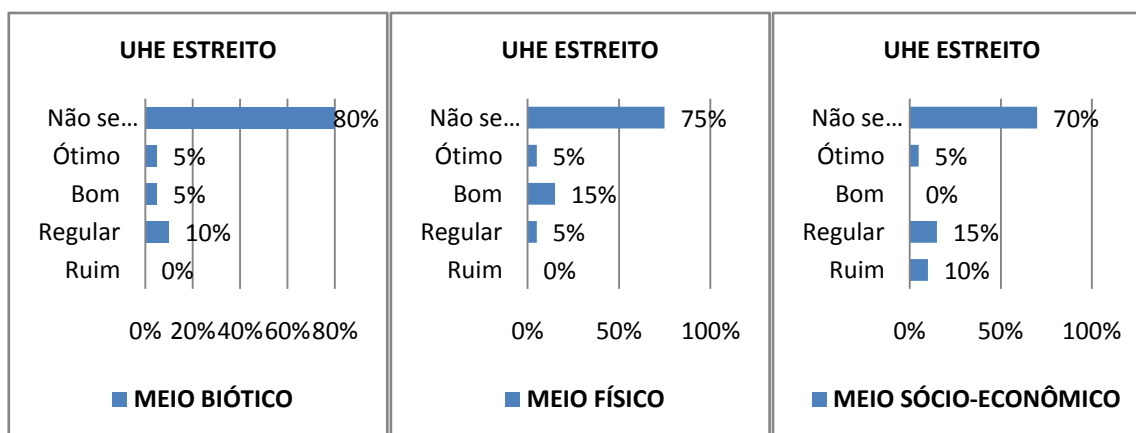


Gráfico 9 – Avaliação da Usina Hidrelétrica de Estreito na opinião dos servidores da COHID

Fonte: Questionário e entrevistas com coordenadores.

Limitação ao aperfeiçoamento do processo de gestão ambiental da Dilic

3.84 Outra consequência do achado é a limitação ao aperfeiçoamento do processo de gestão ambiental da Dilic. Uma vez que o acompanhamento sistemático dos impactos ambientais é deficiente, muitas informações importantes deixam de ser coletadas e avaliadas, dificultando o aprendizado organizacional. Desta forma, tornam-se prejudicadas a institucionalização de boas práticas de gestão e as ações de melhoria contínua no processo de AIA do Ibama, decorrentes dos problemas das etapas anteriores.

3.85

O ciclo da gestão ambiental nas organizações é ilustrado na Figura 1, a seguir:



Figura 1 – Esquema geral de um sistema de gestão ambiental

3.86 De acordo com as orientações estratégicas do Ministério do Meio Ambiente (MMA)¹⁷ para o Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, o licenciamento ambiental deve ser empregado como instrumento de programas de gestão ambiental estruturados, incluindo metas de eficiência, eficácia e melhoria da qualidade ambiental.

3.87 De acordo com Sánchez (2008), gestão ambiental pode ser conceituada como: um conjunto de medidas de ordem técnica e gerencial que visam a assegurar que o empreendimento seja implantado, operado e desativado em conformidade com a legislação ambiental e outras diretrizes relevantes, a fim de minimizar os riscos ambientais e os impactos adversos, além de maximizar os efeitos benéficos.

3.88 Para Goodland e Mercier (1999)¹⁸, as maiores dificuldades da gestão ambiental na implementação de projetos submetidos ao processo de AIA referem-se a garantir recursos financeiros e humanos para aplicar com sucesso as medidas mitigadoras resultantes do processo de avaliação. Com base na experiência do Banco Mundial, esses autores sugerem que a ênfase do processo de AIA tem mudado da produção do estudo de impacto ambiental para as formas de garantir o sucesso da implementação das medidas de gestão. A capacidade de implementação é, de um lado, dependente da capacidade gerencial do proponente do empreendimento e, de outro, da eficácia da fiscalização e dos arranjos institucionais para a fase de acompanhamento do processo de AIA.

3.89 Conforme Sánchez (2008), a padronização do formato de apresentação e descrição dos programas que constituem o plano de gestão é uma maneira simples, mas muito eficaz de aumentar seu valor para todas as partes interessadas e, principalmente, de facilitar atividades de acompanhamento, fiscalização e auditoria. Para que esse objetivo seja atingido, é necessário que o plano de gestão apresente todos os elementos necessários para seu perfeito entendimento, sem necessidade de consulta a outros documentos, muitas vezes de difícil acesso aos interessados (por exemplo, atas de reuniões públicas, de reuniões de conselhos estaduais ou municipais de meio ambiente ou pareceres de órgãos governamentais consultados durante o processo de avaliação de impacto ambiental).

3.90 A Tabela V do Apêndice (fl. 92) mostra como podem ser sintetizados os programas de gestão decorrentes do processo de avaliação de impacto ambiental de um empreendimento, enquanto a Tabela VI do Apêndice (fl. 93) ilustra como pode ser organizada a descrição de um programa de gestão.

Critérios

- a) Resolução Conama nº 01/86
- b) Resolução Conama nº 237/97
- c) Lei nº 6.938/81

¹⁷ Plano Plurianual 2008-2011 – Ministério do Meio Ambiente: orientações estratégicas. Versão 5.1 – 17/07/07 – Final. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/cgti/arquivos/oem_mma_ppa_2088_2011_vs5_1_17072007.pdf

¹⁸ GOODLAND, R.; MERCIER, J.R. *The evolution of environmental assessment in the World Bank: form “Approval” to Results*. The World Bank environment department papers, n. 67, 1999.

- d) Regimento Interno Ibama – Portaria nº 230 de 14/05/02
- e) Decreto nº 6.099/07
- f) IN-Ibama nº 184/08

Evidências

- a) Questionários (Anexo 2, fls. 58 a 1.043)
- b) Entrevistas Coordenadores da Dilic (Anexo 2, fls. 05 a 57v)
- c) Entrevista Diretor da Dilic (Anexo 2, fls. 02 a 04)
- d) Relatório de Gestão Ibama 2008 (TC 016.021/2009-5)
- e) Documento do Ministério Público Federal: Deficiências em Estudos de Impacto Ambiental – Síntese de uma Experiência (Anexo 1, fls. 02 a 26)
- f) Orientações para Operacionalização do Sislic – Manual Sislic (Anexo 1, fls. 284 a 304)

Causas

- a) Ausência de responsáveis pelas atribuições previstas no Regimento Interno do Ibama, art. 68, incisos I a VIII;
- b) Insuficiência de metodologia formal para analisar a qualidade dos EIAs apresentados;
- c) Inexistência de indicadores e critérios de avaliação dos impactos e riscos ambientais definidos pelo Ibama para cada tipologia de obra;
- d) Inexistência de um relatório consolidado de avaliação ex post (após a concessão da LO), considerando todos os impactos ambientais gerados pela obra;
- e) Ausência de informações sobre os impactos ambientais no Sislic; e
- f) Pouca clareza sobre a definição de objetivos e metas relacionados aos impactos e riscos ambientais significativos em cada fase do licenciamento.

Efeitos potenciais e efetivos

- a) Licenciamento ambiental federal com foco em procedimentos e com baixa eficácia;
- b) Inexistência de visão homogênea sobre a eficácia do licenciamento ambiental em projetos licenciados pelo Ibama; e
- c) Dificuldade de instituir boas práticas de gestão e de promover ações de melhoria contínua no processo de avaliação de impacto ambiental do Ibama.

Conclusão da questão

3.91 O acompanhamento é parte essencial das atividades de gestão ambiental e, entre outras funções, deve permitir confirmar ou não as previsões feitas no estudo de impacto ambiental, constatar se o empreendimento atende aos requisitos aplicáveis (exigências legais, condições da licença ambiental e outros compromissos) e, por conseguinte, alertar para a necessidade de ajustes e correções.

3.92 As principais consequências da ausência de um acompanhamento eficaz são: o comprometimento da qualidade ambiental das regiões afetadas pelo empreendimento e a dificuldade de instituir boas práticas de gestão e de promover ações de melhoria contínua no processo de avaliação de impacto ambiental do Ibama.

3.93 Constatou-se que muitos problemas são oriundos de estudos de impacto ambiental deficientes, tais como: o comprometimento do processo de AIA e da gestão ambiental do empreendimento; aumento dos custos e dos prazos de licenciamento, dificuldade de monitoramento e acompanhamento, impactos ambientais não mitigados, etc.

3.94 Observou-se que Ibama pode contribuir significativamente para o aperfeiçoamento da qualidade dos EIAs apresentados pelos empreendedores. Para tanto, é necessário esclarecer as “regras do jogo” por meio de manuais técnicos e desenvolvimento de metodologias formais, indicadores e critérios de avaliação desses estudos para cada tipologia de obra. Neste trabalho, foram apresentados diversos exemplos de procedimentos utilizados em outros países com o objetivo de ilustrar a viabilidade desse processo de melhoria.

3.95 Outro ponto relevante é o desenvolvimento de mecanismos de acompanhamento de impactos ambientais no Sislic. Dessa forma, será possível não somente emitir relatórios gerenciais

tempestivos para corrigir desvios de conformidade como também avaliar a eficácia da gestão ambiental promovida pelo empreendedor.

3.96 Ficou evidente ainda que, na atual estrutura da Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic), não existem responsáveis formais por conduzir as atribuições relativas ao instrumento AIA, dispostas no art. 68 de seu Regimento Interno. Com intuito de aumentar sua eficiência operacional na condução do processo de licenciamento ambiental, o Ibama deve instituir na Dilic uma Coordenação específica de Avaliação de Impacto Ambiental, como prevê o seu Regimento Interno.

3.97 A exemplo de outros países, é possível que a prática do estabelecimento de comissões especiais de acompanhamento de impactos ambientais possibilite maior transparência e eficácia ao processo de AIA no Brasil. Assim, a formação destas comissões, compostas por analistas ambientais do Ibama, representantes comunitários e/ou por organizações não governamentais é uma experiência que pode ser testada no licenciamento ambiental federal. Ressalta-se que a incorporação de boas práticas e a inovação contínua devem ser sempre estimuladas no sentido de buscar o cumprimento do princípio constitucional da eficiência da Administração Pública.

3.98 Desta forma, conclui-se que o Ibama deve priorizar e aprimorar a etapa de acompanhamento como forma de fortalecer seu processo de Avaliação de Impacto Ambiental. Do modo como esse processo é conduzido atualmente, focado em procedimentos e não nos fins da Política Nacional de Meio Ambiente, é impossível avaliar a efetividade do Licenciamento Ambiental sob o prisma dos reais impactos causados pelos empreendimentos licenciados pelo Ibama. Sem tal mecanismo, a AIA torna-se inócua e o direito da sociedade ao desenvolvimento sustentável desrespeitado.

Proposta de encaminhamento

I. Recomendar ao Ibama que:

a) elabore um programa de melhoria da qualidade dos EIAs apresentados pelo empreendedor com vistas a corrigir as deficiências apresentadas no estudo do Ministério Público Federal de 2004;

b) desenvolva indicadores de impactos e riscos ambientais para cada tipologia de obra, incorpore-os ao Sislic para geração de relatórios gerenciais e elabore plano de acompanhamento dos impactos ambientais para cada obra com base em tais indicadores;

c) crie um relatório consolidado para avaliação (ex post) dos impactos mitigados e não mitigados e das boas práticas observadas do licenciamento com base no desempenho ambiental do empreendimento autorizado pelo Ibama;

d) analise a oportunidade e conveniência de estimular a prática de comissões institucionais especiais de acompanhamento de impactos ambientais com representantes comunitários ou com organizações não governamentais.

II – Determinar ao Ibama que:

a) crie na sua estrutura uma Coordenação específica de Avaliação de Impacto Ambiental, com vistas a atender o disposto no art. 68, incisos I a VIII de seu atual Regimento Interno (Portaria nº 230, de 14 de maio de 2002), bem como para realizar o acompanhamento e a comunicação institucional dos resultados do processo de avaliação de impacto ambiental do Ibama;

b) enquanto não seja criada a Coordenação de Avaliação de Impacto Ambiental, defina responsáveis na Dilic pelas atribuições previstas no art. 68, incisos I a VIII de seu atual Regimento Interno, uma vez que o processo de AIA é desenvolvido durante o licenciamento ambiental e não deve ser realizado por consultores externos ao órgão.

Questão 2 – O sistema de gestão do processo de licenciamento ambiental realizado pela Dilic se utiliza de critérios e indicadores que caracterizam os benefícios¹⁹ potenciais e efetivos resultantes desse processo?

¹⁹ Neste trabalho, ao tratar de “benefícios” estaremos nos referindo aos ganhos, economias e melhorias tanto ambientais, quanto sociais e/ou econômicas, decorrentes da atuação do órgão ambiental no processo de licenciamento ambiental.

3.99 O licenciamento ambiental é um dos instrumentos de planejamento e gestão da política ambiental, conforme preconiza a Lei nº 6.938/81. Possui como finalidade a mitigação e compensação de impactos ambientais em atividades efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente.

3.100 Considerado uma atividade complexa e de custo elevado, o licenciamento ambiental deve apresentar seus resultados finalísticos quanto à mitigação e compensação de impactos ambientais. Além disso, pode proporcionar a geração de ganhos ambientais, sejam potenciais ou efetivos.

3.101 Deste modo, é possível que a intervenção do Ibama durante o processo de licenciamento ambiental gere benefícios ambientais, econômicos e sociais que podem ser definidos como economias, ganhos e melhorias decorrentes dessa atuação no processo, bem como a expectativa de fiscalização gerada pelas ações deste Instituto.

3.102 É fato que, para avaliar o benefício, faz-se necessária a utilização de alguma metodologia para mensuração desses ganhos, seja quantificando-os ou, pelo menos, estimando-os. Em decorrência disso, surge também a demanda para que se utilizem indicadores e critérios que sirvam de parâmetro para subsidiar a avaliação dos benefícios, bem como a existência de mecanismos sistemáticos de monitoramento e acompanhamento desse processo.

3.103 Ressalta-se ainda que, com todos os instrumentos citados anteriormente, a consolidação das informações provenientes desses mecanismos se torna fundamental para que se divulgue a efetividade do processo de licenciamento.

3.104 Ao tornar público essas informações tanto para os atores internos quanto externos, envolvidos direta ou indiretamente no processo, o licenciamento ambiental poderá ser visto de outra forma. Atualmente, existe o conceito de que licenciamento é um processo caro e burocrático, excessivamente moroso no qual o Ibama é o principal personagem, cuja finalidade primordial é a emissão de licença. Essa noção é responsável por fazer com que a atividade de licenciar seja vista como um trabalho cartorial onde a eficiência do processo é medida pelo único indicador existente: a quantidade de licenças emitidas anualmente.

3.105 A mensuração e divulgação de benefícios são indicadores de gestão utilizados por alguns órgãos da Administração Pública. O TCU, por exemplo, faz uso desse mecanismo conforme está normatizado na Portaria – TCU nº 59, de 30/01/04, que institui sistemática de quantificação e registro dos benefícios das ações de controle externo. Os benefícios elencados neste normativo estão classificados da seguinte forma:

I – benefício estimado: benefício esperado em função de proposta formulada pela unidade técnico-executiva, mas ainda não apreciada pelo Tribunal;

II – benefício potencial: benefício relativo a item de deliberação do Tribunal cujo cumprimento ainda não foi verificado;

III – benefício efetivo: benefício decorrente do cumprimento de deliberação ou antecipado no âmbito administrativo em razão de processo em andamento no TCU.

3.106 A criação de tais indicadores decorreu da importância estratégica e da necessidade de se mensurar e divulgar os resultados das atividades do TCU como forma de noticiar para o público externo a efetividade das ações dessa Corte de Contas.

3.107 Entretanto, a utilização de indicadores não pode ser feita de forma isolada já que eles são apenas um instrumento de avaliação. Conforme Spector (2004)²⁰ para medir algo, é preciso que antes se estabeleça um critério que pode ser definido como um padrão em relação ao qual é possível julgar qualquer desempenho, permitindo distinguir o bom do mau desempenho. Assim, não é possível avaliar adequadamente o desempenho de um trabalho realizado sem se conhecer o desempenho esperado.

3.108 Afora isso, não se pode conceber um processo de gestão que não esteja suportado por um sistema de avaliação, tanto da sua implementação quanto dos resultados alcançados, ou a alcançar. Nesse sentido, é importante a seleção e/ou a construção de indicadores relevantes para este fim, de modo a configurar um sistema de informações gerenciais que possam dar apoio ao processo decisório do gestor.²¹

²⁰ Ver SPECTOR, Paul E. **Psicologia nas Organizações**. São Paulo: Editora Saraiva, 2004.

²¹ Ver Apostila do Curso Planejamento Estratégico realizado pela Enap para o MMA em 2009.

3.109 Durante a fase de execução, identificou-se como segundo achado de auditoria: a inexistência de qualquer sistema de avaliação dos benefícios ambientais, sociais e/ou econômicos resultantes do processo de licenciamento.

3.110 Neste achado são abordados os assuntos referentes à importância de mensurar os benefícios resultantes do licenciamento ambiental, às evidências encontradas, às causas e aos efeitos potenciais e efetivos da inexistência de sistema de avaliação dos benefícios.

Achado 2.1 – Inexistência de qualquer sistema de avaliação (quantitativa ou qualitativa) dos benefícios (ambientais, sociais e/ou econômicos) resultantes do processo de licenciamento

3.111 Apesar da importância de se identificar e mensurar os benefícios gerados pelo licenciamento ambiental realizado pelo Ibama, foi constatada na auditoria a inexistência de qualquer sistema de avaliação (quantitativa ou qualitativa) dos benefícios (ambientais, sociais e/ou econômicos) resultantes do processo de licenciamento. A equipe de auditoria constatou que existem dados esparsos de alguns benefícios por ele promovidos, em decorrência de sua atuação. No entanto, a instituição não consegue gerar conhecimentos suficientes sobre os benefícios para transformá-los em um conjunto de informações sistematizadas com divulgação dos resultados alcançados.

3.112 Em tempos de aumento do desenvolvimento econômico no Brasil, cresce a importância do licenciamento ambiental em função dos empreendimentos e atividades a serem implementados. Na conjuntura atual, há grande ênfase na política de desenvolvimento da infra-estrutura do país, com destaque para: abertura de estradas, hidroelétricas, hidrovias, gasodutos, portos marítimos, termoeletricas, usina nuclear, beneficiamento de minérios, obras de saneamento, as quais deverão estar enquadradas em modelos de gestão ambiental, além de cumprir a legislação em vigor.

3.113 Obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, consideradas de fundamental importância pelo Poder executivo, exigem a emissão de licenças com maior celeridade. A demanda crescente do pedido de licenças tem contribuído para que o Ibama passe a ser visto como uma instituição cuja principal finalidade é a concessão de licenças, de tal forma que a eficiência da entidade passa a ser medida pelo número de licenças expedidas, a exemplo de um trabalho cartorial.

3.114 Conforme estudo sobre licenciamento ambiental apresentado em dezembro de 2008 pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, os empreendedores são os mais ferozes críticos quanto à excessiva burocracia e à demora na análise dos pedidos de licenças ambientais. Os empreendedores reclamaram também da falta de critérios claros em relação às exigências impostas a cada novo processo, restando cada vez maior a discricionariedade administrativa. A consequência disso está na imagem do licenciamento ambiental federal perante parte da sociedade: um processo que dificulta o desenvolvimento econômico do país devido à morosidade na análise dos pedidos e à exigência cada vez maior de obrigações impostas para se realizar um empreendimento.

3.115 A ausência de divulgação do produto resultante do processo de licenciamento ambiental impede que sejam conhecidos os ganhos ambientais, sociais e/ou econômicos oriundos da atuação do Ibama neste processo, que poderiam ser usados como forma de reforçar a importância do licenciamento como um instrumento que garante a preservação da qualidade ambiental. Dificulta também o controle exercido pelo TCU, já que não existem critérios nem indicadores que demonstrem a efetividade do licenciamento ambiental federal realizado pelo Ibama.

Ausência de sistema de avaliação dos benefícios pela Dilic

3.116 Apesar da importância de se identificar e mensurar os benefícios gerados pelo licenciamento ambiental federal, foi constatada, por meio da entrevista estruturada realizada junto ao Diretor da Dilic, a **inexistência** de qualquer sistema de avaliação quantitativa ou qualitativa dos benefícios ambientais, sociais e/ou econômicos resultantes do processo de licenciamento.

3.117 Quando questionados por que era importante avaliar os benefícios ambientais, as principais respostas fornecidas pelos analistas da Dilic foram:

- Forma de divulgação institucional;
- Parâmetros para avaliar a efetividade do processo de licenciamento;
- Prestação de contas à sociedade;
- Melhoria dos procedimentos para geração de ganhos ambientais; e

– Aprimoramento da gestão.

3.118 Embora considerem relevante a avaliação de benefícios, os analistas ambientais, em entrevistas realizadas, alegaram falta de tempo para produzir informações sobre ganhos, já que estão com foco no prazo para emitir licença, ou seja, no procedimento, esquecendo o resultado finalístico para o qual o licenciamento ambiental foi concebido. A ausência de uma unidade responsável pela avaliação dos benefícios com enfoque gerencial e com visão estratégica da organização se torna evidente e alimenta a noção equivocada de concentrar atenção e esforços nos aspectos meramente procedimentais, relegando a um segundo plano os pontos de maior relevância.

3.119 Depreende-se do exposto que inexistente no Ibama qualquer sistema de avaliação quantitativa ou qualitativa dos benefícios ambientais, sociais e/ou econômicos resultantes do processo de licenciamento. Este relevante instrumento da política de meio ambiente, ao garantir um menor impacto ambiental do empreendimento licenciado, gera benefícios à sociedade e ao meio ambiente.

Insuficiência de metodologia, indicadores e critérios de avaliação dos benefícios

3.120 De acordo com Sánchez (2008), os indicadores ambientais têm duas características básicas: (i) quantificam informação para que seu significado possa ser apreendido mais rapidamente e (ii) simplificam informação sobre processos complexos a fim de melhorar a comunicação. Os indicadores provêm informação condensada, agregando dados primários.²²

3.121 No que concerne ao Ibama, percebeu-se a ausência, no sistema de gestão do processo de licenciamento ambiental, da utilização de critérios e indicadores que caracterizem os benefícios potenciais e efetivos resultantes deste processo. O Diretor da Dilic informou que **não** existem critérios, indicadores e metodologia de mensuração dos benefícios gerados em função da atividade do licenciamento. Conforme o Gráfico 10, cerca de 83% dos servidores qualificaram como inexistente ou insuficiente os indicadores e critérios demonstrando a carência desses instrumentos de gestão.

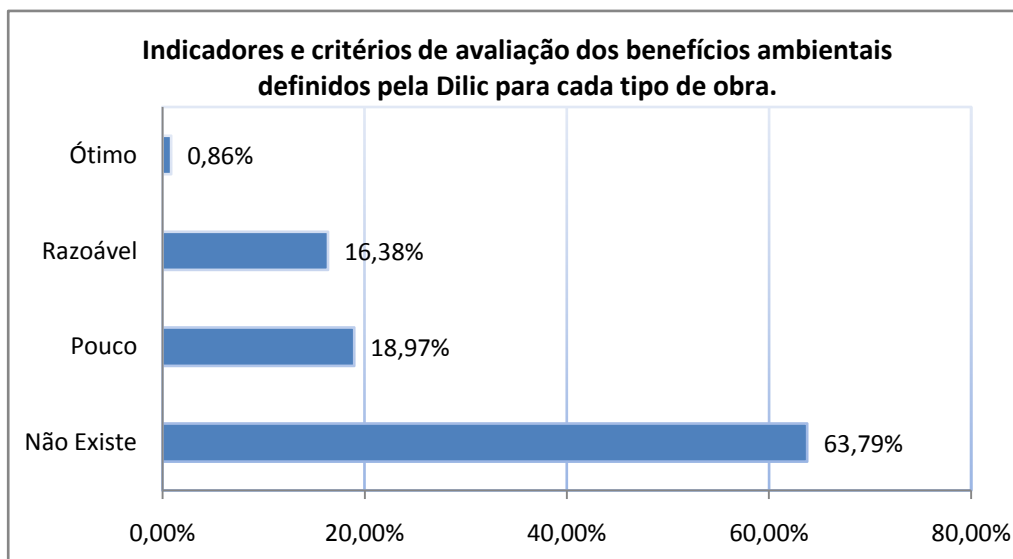


Gráfico 10 – Opinião dos analistas da Dilic sobre indicadores e critérios para avaliação dos benefícios ambientais

Fonte: Questionários

3.122 Em relação a existência de uma metodologia formal para avaliação dos benefícios gerados pelo licenciamento ambiental, mais de 90% dos analistas ambientais consideraram incipientes a metodologia adotada pela Dilic (Gráfico 11).

3.123 Apesar da dificuldade de se valorar os ganhos ambientais, podem ser citados como exemplos de possíveis benefícios, melhorias ou ganhos advindos do licenciamento os seguintes indicadores: áreas que deixaram de ser devastadas ou inundadas, áreas recuperadas, espécie da fauna

²² SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Avaliação de Impacto Ambiental: conceito e métodos*. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

preservada, população beneficiada, criação de postos de trabalho. Ressalta-se que tais indicadores são apenas sugestões e que essa lista é meramente exemplificativa e não exaustiva.

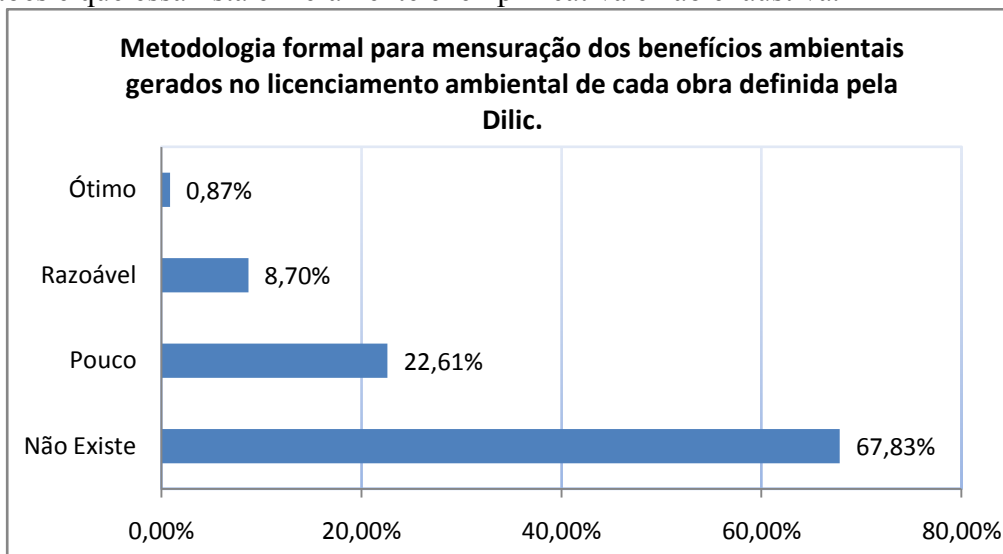


Gráfico 11 – Opinião dos analistas da Dilic sobre a metodologia para mensurar benefícios ambientais

Fonte: Questionários

Inexistência de um relatório consolidado dos benefícios gerados no licenciamento

3.124 Durante a execução da auditoria, constatou-se a inexistência de uma avaliação finalística com divulgação dos benefícios quantitativos ou qualitativos. Conforme o Diretor da Dilic, **não** existe um relatório de avaliação dos benefícios gerados em função do licenciamento ambiental.

3.125 Corroborando as informações fornecidas pelo Diretor, mais de 86% dos analistas da Dilic responderam que não existe ou qualificaram como incipiente o relatório de avaliação dos benefícios ambientais gerados no licenciamento ambiental ao final de cada obra, apesar de mais de 96% dos servidores da Dilic afirmarem que é importante avaliar os benefícios oriundos desse processo, conforme pode ser constatado nos Gráficos 12 e 13.

3.126 A geração de um relatório consolidado sobre os benefícios promovidos em virtude da atuação da Dilic no processo de licenciamento ambiental pode dar início, no âmbito interno, a um processo de revisão e aprimoramento da gestão na medida em que possibilita à organização obter um feedback do seu desempenho no processo. Permite uma retroalimentação, identificando pontos vulneráveis e pontos fortes, oportunidades de melhorias nos procedimentos, boas práticas, etc. Enfim, a organização passa a ter um diagnóstico de sua atuação e pode elaborar um plano de ação com medidas de incorporação de boas práticas e medidas corretivas a fim aperfeiçoar o processo.

3.127 Já em relação ao público externo, seria uma forma de prestação de contas à sociedade – accountability – que tomaria ciência do papel desenvolvido pelo licenciamento ambiental identificando o retorno dos recursos destinados àquela atividade em prol do interesse comum. Possibilitaria à sociedade conhecer as ações desenvolvidas no processo de licenciamento que proporcionaram ganhos ambientais, sociais e/ou econômicos. Por outro lado, poderia ser estimado o prejuízo para sociedade e para o meio ambiente no caso da ausência do processo de licenciamento ambiental nos empreendimentos.

3.128 Além disso, resultaria na melhoria da divulgação da importância do licenciamento ambiental ao se demonstrar o valor deste processo para a estrutura administrativa pública, desconstruindo a visão de ser um processo atravancador do desenvolvimento do país. Assim, haveria mais condições e fundamentos para demonstrar o valor do licenciamento ambiental federal.

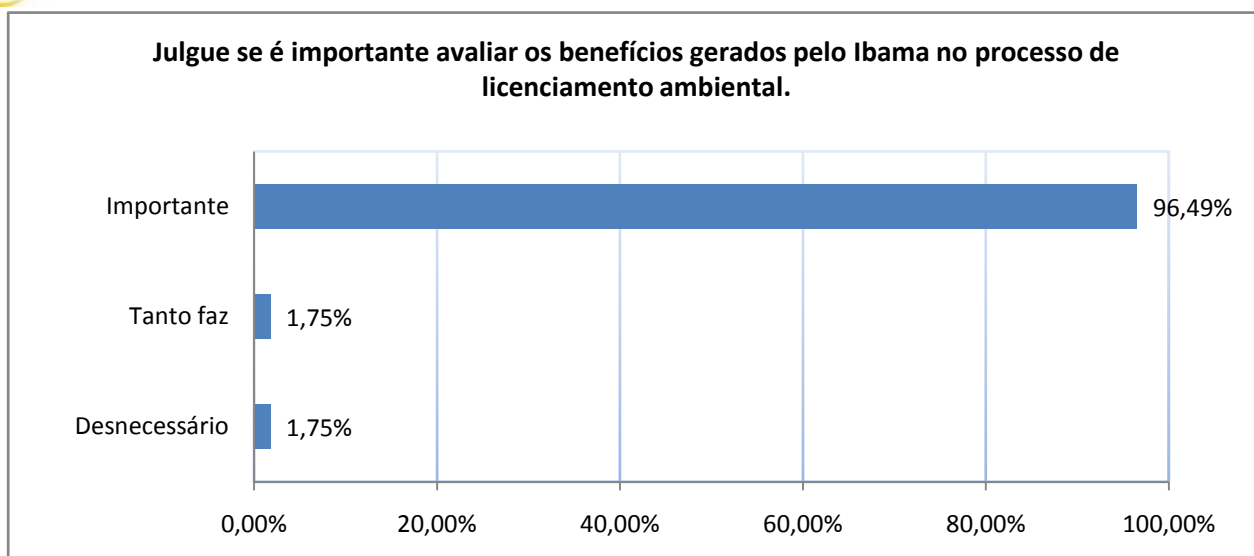


Gráfico 12 – Opinião dos analistas da Dilic sobre a importância de avaliar os benefícios gerados no processo de licenciamento ambiental

Fonte: Questionários

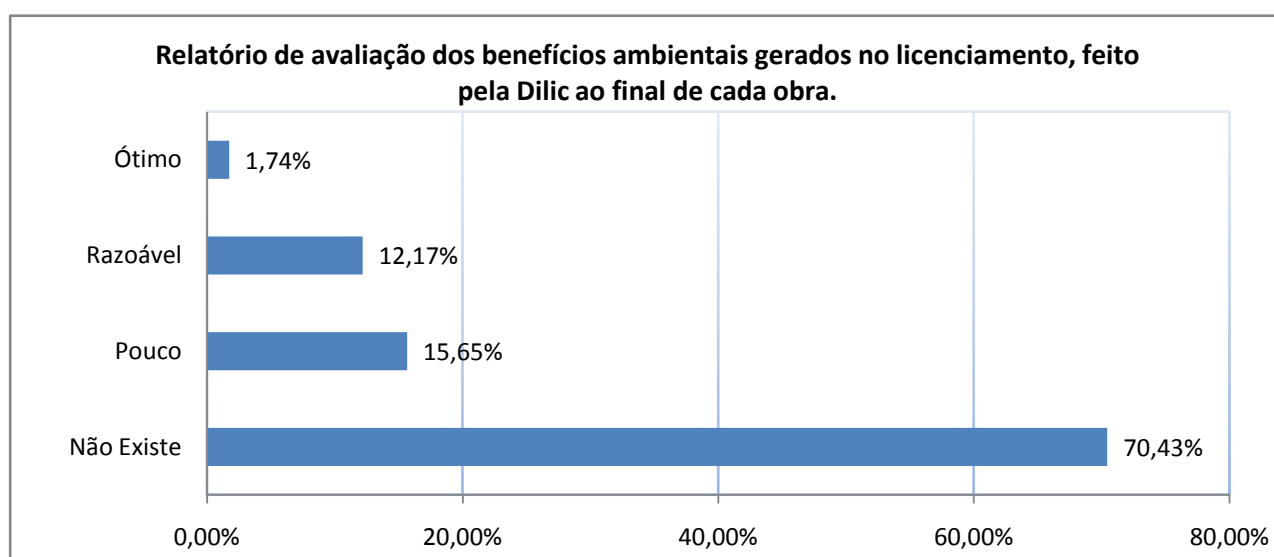


Gráfico 13 – Opinião dos analistas da Dilic sobre relatório de avaliação dos benefícios ambientais

Fonte: Questionários

Mudança de paradigma para uma gestão ambiental baseada nos resultados

3.129 A eficácia do Ibama como órgão licenciador federal não pode ser mensurada apenas pela quantidade de licenças emitidas. Hoje, o foco está muito mais no procedimento do que no produto gerado pelo processo de licenciamento ambiental. Falta divulgar os ganhos advindos do licenciamento ambiental. Para isso, é preciso antes que se estabeleçam instrumentos capazes de identificar e mensurar os benefícios, tendo como meta uma avaliação finalística do processo de licenciamento ambiental. Sem a adoção de uma metodologia formal com critérios claros e indicadores objetivos, torna-se extremamente difícil realizar uma avaliação do processo dificultando seu aperfeiçoamento, já que como é conhecido, o que não é medido não pode ser gerenciado.

3.130 Para tanto, faz-se necessária a mudança de paradigma na forma de gestão do processo de licenciamento ambiental federal que deve estar alinhado às transformações pelas quais a Administração Pública vem passando, com intuito de se adequar às características da Administração Pública Gerencial.

Este modelo consiste na administração voltada para resultados, orientada para os anseios do cidadão. A implementação da administração pública, sob o prisma gerencial, envolve uma mudança na estratégia de gerência.

3.131 Aspectos de eficiência, eficácia e efetividade da Administração Pública são imprescindíveis à operacionalização da Administração Gerencial. De acordo com Mourelle (2008)²³, evidencia-se que para alcançar os objetivos almejados desse novo modelo de Administração, o Estado necessita reformular sua gestão, adaptando seus instrumentos de atuação e respectivos procedimentos.

3.132 Para Bresser (1995)²⁴, a diferença principal desse novo modelo de gestão encontra-se mais evidentemente na forma de controle, que deixa de se concentrar nos processos administrativos para considerar os resultados alcançados.

3.133 A Administração Burocrática, antigo modelo de gestão, caracterizava-se pela centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal do poder e nas rotinas rígidas. Dessa forma, as atividades-meio passaram a ser priorizadas com atenção voltada aos procedimentos administrativos, relegando a segundo plano, os resultados a serem atingidos. O trabalho concentrava-se mais nos procedimentos burocráticos do que na realização das atividades-fim, em contrapartida aos princípios da Administração Pública Gerencial que se orienta para os resultados.

3.134 Apesar de romper com o sistema burocrático tradicional, a Administração Gerencial preservou alguns princípios fundamentais derivados do modelo anterior, tais como a admissão segundo critérios rígidos de mérito, sistema de carreiras, profissionalismo, impessoalidade, a avaliação constante de desempenho e treinamento sistemático.

3.135 Com a nova realidade que dinamiza a gestão pública, com o início da implementação de novos métodos e instrumentos de trabalho, o foco na avaliação finalística pode revelar possibilidades de se obter melhorias. Devido a este processo de mudanças, torna-se latente a necessidade das entidades da Administração Pública adequarem as suas atividades aos pressupostos da Administração Gerencial.

3.136 Segundo Mourelle (2008)²⁵, no modelo de Administração Gerencial a fiscalização dos atos do gestor público não se dá como no modelo antigo, em cada etapa dos procedimentos que executa, baseada em controles meramente formais e legais, mas principalmente nos resultados de suas ações. Portanto, a sua responsabilização funcional é medida nos resultados que sua administração logrou.

3.137 Assim, baseado nessa idéia de priorizar atividades com foco nos resultados, a equipe de auditoria constatou que existem dados esparsos dos benefícios ambientais, sociais e/ou econômicos promovidos pelo Ibama em decorrência da sua atuação no processo de licenciamento. No entanto, a instituição não consegue transformá-los em um conjunto de informações sistematizadas com divulgação dos resultados alcançados. Também não é promovida a disponibilização de acesso à consolidação desses dados. Assim, caberia ao Ibama disponibilizar estas informações consolidadas à sociedade, atendendo, assim, o princípio constitucional da publicidade na Administração Pública, que requer a transparência das ações governamentais a fim de permitir o controle social.²⁶

Crítérios

- a) Art. 225 da Constituição Federal
- b) Lei nº 6.938/81

Evidências

- a) Questionários (Anexo 2, fls. 58 a 1.043)
- b) Entrevista Diretor da Dilic (Anexo 2, fls. 02 a 04)

²³ MOURELLE, José Indalécio Moreira. **A contribuição das auditorias de natureza operacional na preparação do TCE-RJ para atender às demandas do novo paradigma público administrativo da Administração Gerencial**. Rio de Janeiro: 2008.

²⁴ BRESSER, Luiz Carlos Pereira. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: 1995.

²⁵ MOURELLE, José Indalécio Moreira. **A contribuição das auditorias de natureza operacional na preparação do TCE-RJ para atender às demandas do novo paradigma público administrativo da Administração Gerencial**. Rio de Janeiro: 2008.

²⁶ CARDOZO, José Eduardo Martins. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. In Os 10 anos da Constituição Federal. São Paulo: Atlas, 1999. O princípio comina a obrigatoriedade de publicação dos principais atos e instrumento da Administração Pública, inclusive a motivação das decisões, possibilitando o conhecimento dos interessados e de todos os cidadãos. Cuida-se de oferecer transparência aos atos administrativos.

c) Estudo sobre Licenciamento Ambiental feito pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República de dezembro de 2008 (Anexo 1, fls. 29 a 63)

Causas

- a) Preocupação da Dilic com as atividades operacionais, esquecendo das ações finalísticas do licenciamento;
- b) Inexistência de indicadores e critérios de avaliação dos benefícios potenciais e efetivos gerados pelo licenciamento ambiental de cada obra; e
- c) Inexistência de um relatório consolidado de avaliação ex post (após a concessão da LO), considerando todos os benefícios gerados pela obra.

Efeitos reais e potenciais.

- a) Perda da oportunidade de usar o conhecimento dos benefícios gerados pelo licenciamento para: aperfeiçoar suas ações; prestar contas à sociedade; divulgar institucionalmente suas ações; e avaliar a efetividade do processo de licenciamento.

Conclusão da questão

3.138 A Constituição Federal dispõe em seu artigo 225 que:

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

3.139 Uma das formas encontradas pelo legislador para dar efetividade a esse dispositivo constitucional está na Lei nº 6.938/81 que trata, dentre outros pontos, dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, dos quais o Licenciamento Ambiental faz parte.

3.140 Destarte, a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores dependerão de prévio licenciamento de órgão competente. Portanto, o objetivo primordial do licenciamento é a mitigação e compensação de impactos ambientais.

3.141 Além disso, sob o enfoque gerencial, o processo de licenciamento deve também ser responsável por gerar benefícios ambientais, sociais e econômicos. Tais ganhos, que podem ser quantitativos ou qualitativos, necessitam ser mensurados a fim de avaliar a efetividade do processo.

3.142 Para se mensurar ou, pelo menos, estimar os ganhos ambientais é imprescindível que exista uma metodologia com critérios e indicadores que permitam realizar uma avaliação objetiva e sistemática com foco no resultado finalístico do processo de licenciamento ambiental.

3.143 A partir daí, é possível avaliar o desempenho do processo identificando e corrigindo eventuais falhas e normatizando e incentivando boas práticas. Torna-se também viável que se crie um sistema gerencial de informação e de comunicação de forma a permitir a consolidação sistemática dos dados relativos ao licenciamento com vistas à elaboração de um relatório padronizado.

3.144 Assim, com informações sistematizadas, o Ibama pode utilizá-las para divulgar a efetividade e a importância do licenciamento na preservação da sustentabilidade ambiental, prestar contas à sociedade e aprimorar sua gestão.

3.145 Atualmente, o Ibama possui dados do benefício decorrente de sua atuação, porém estão dispersos em processos e relatórios isolados, não sendo consolidados de forma gerencial impossibilitando a divulgação e o acesso ao conjunto dessas informações estratégicas para a instituição.

3.146 Embora os analistas da Diretoria de Licenciamento do Ibama reconheçam de forma quase unânime a importância de avaliar os ganhos ambientais, foi constatada a ausência de qualquer sistema de avaliação (quantitativa ou qualitativa) dos benefícios (ambientais, sociais e/ou econômicos) resultantes do processo de licenciamento.

Proposta de encaminhamento

I. Recomendar ao Ibama que:

- a) desenvolva indicadores e critérios para avaliação dos benefícios ambientais para cada tipologia de obra, incorporando-os ao Sislic para geração de relatórios gerenciais e elabore plano de acompanhamento dos benefícios para cada obra com base em tais indicadores;

b) crie um relatório consolidado para avaliação (ex-post) dos benefícios gerados pelo licenciamento do empreendimento autorizado pelo Ibama.

Questão 3 – As etapas do processo de licenciamento ambiental são padronizadas de forma a uniformizar a sua análise?

3.147 O licenciamento ambiental é um instrumento de caráter preventivo de tutela do meio ambiente. Ele não é um ato administrativo simples, mas um encadeamento de atos administrativos, o que lhe atribui a condição de procedimento administrativo.

3.148 Sendo um procedimento administrativo, o licenciamento deve observar os princípios fundamentais da Administração Pública, entre eles o da legalidade²⁷, publicidade²⁸, impessoalidade²⁹ e eficiência³⁰.

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

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

3.151 Neste sentido, a presente questão de auditoria teve como objetivo identificar se os procedimentos do licenciamento ambiental são padronizados e em que nível de padronização eles se encontram.

3.152 Durante a execução da auditoria, identificou-se como terceiro achado a insuficiência de padronização para cada tipologia de obra. Neste achado são discutidos os assuntos referentes à importância da padronização, as evidências da carência de padrões no processo do licenciamento ambiental, as causas e os efeitos desta carência. Também é apresentada a proposta do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para o aperfeiçoamento do processo de licenciamento ambiental, constante no PPA 2008-2011, e as boas práticas encontradas durante a execução de auditoria.

3.153 O quarto achado identificado pela equipe de auditoria é decorrente da insuficiência de padronização: o aumento no número de condicionantes exigidas para concessão de licenças ambientais pelo Ibama nos últimos anos. As condicionantes são condições estabelecidas pelo órgão licenciador para garantir a conformidade ambiental do empreendimento e que devem ser cumpridas pelo empreendedor para a concessão das licenças ambientais.

3.154 No quarto achado são tratadas as questões da insuficiência de padrões, critérios e metodologias para a estipulação das condicionantes pela Dilic, das causas e das consequências do aumento do nº de condicionantes, e do descumprimento das condicionantes pelos órgãos e entidades públicos federais.

Achado 3.1 – Insuficiência de padronização para cada tipologia de obra

²⁷ Ao administrador público cabe fazer só o que é permitido por lei, pois este defende interesses da coletividade. Ver BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

²⁸ O princípio comina a obrigatoriedade de publicação dos principais atos e instrumento da Administração Pública, inclusive a motivação das decisões, possibilitando o conhecimento dos interessados e de todos os cidadãos. Ver CARDOZO, José Eduardo Martins. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. In Os 10 anos da Constituição Federal. São Paulo: Atlas, 1999.

²⁹ Esse princípio é ligado ao princípio da legalidade. Sua observância é de grande valia quando o ato visado for de ordem discricionária, sendo que aqui ocorre a maior probabilidade de o administrador incorrer em arbitrariedade, abusando dos vagos conceitos de conveniência e oportunidade e sem saber qual o momento oportuno para a sua ocorrência. Ver BARROS, Felipe Luiz Machado. **Princípios administrativos aplicados à licitação pública**. Jus Navigandi, Teresina, a. 6, n. 58, ago. 2002.

³⁰ O princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social. Ver MACHADO, Carolina Cunha, *et al.* **A importância da análise de custos na administração pública**. Terra e Cultura, n.º 43, Ano 22, Julho a Dezembro 2006.

3.155 Identificou-se que o Ibama não possui padrões ou normas específicas dos procedimentos e critérios técnicos e metodológicos adotados no processo de licenciamento ambiental federal para cada tipologia de obra. Foi verificada a existência de algumas iniciativas dos analistas da Dilic de elaboração de padrões para orientar o analista ou o empreendedor em suas atividades. Entretanto, estas são iniciativas pontuais e que não perpassam todas as etapas do licenciamento e todos os tipos de empreendimentos.

3.156 De acordo com Campos (1994)³¹, a padronização é uma técnica que visa reduzir a variabilidade dos processos de trabalho, sem prejudicar sua flexibilidade. Ela é a principal técnica gerencial para a melhoria do desempenho de processos.

3.157 A padronização pode ser definida, conforme a International Organization for Standardization (ISO)³², como a formulação, publicação e aplicação de diretrizes, regras e especificações de uso comum e repetitivo, visando atingir um grau ótimo de ordem ou uniformidade em um determinado processo.

3.158 O padrão é o instrumento que indica a meta (fim) e os procedimentos (meios) para a execução dos trabalhos, de tal maneira que cada um tenha condições de assumir a responsabilidade pelos resultados de seu trabalho³³. Chiavenato (1987)³⁴ observa que os padrões e as normas proporcionam a compreensão daquilo que se deverá fazer. Os integrantes de um processo devem ter uma clara identificação dos objetivos do processo, do que e para que estão executando as atividades.

3.159 A padronização moderna descende da administração científica de Taylor, segundo Campos (1994), mas incorpora todos os conhecimentos modernos sobre pessoas, sistemas e desempenho. Assim sendo, ela é um processo que envolve as pessoas responsáveis pela execução do processo, visando aprender sobre o processo, atender as expectativas do cliente, aumentar a produtividade, eliminar desperdícios e melhorar a satisfação dos trabalhadores.

3.160 Conforme Campos (1994) as vantagens de se padronizar são:

- Tornar os processos previsíveis (o padrão possibilita conhecer a capacidade do processo e estabilizar o seu desempenho);
- Construir a base para a melhoria contínua (o padrão contribui para o estabelecimento da organização “escada”, onde cada “degrau” simboliza a estabilização da melhoria do processo);
- Possibilitar uma comunicação mais eficiente e eficaz (o padrão é um documento de comunicação normativa);
- Estabelecer claramente os limites de delegação do trabalho (o padrão contribui decisivamente para dirimir as dúvidas sobre responsabilidade x autoridade);
- Garantir a democratização do acesso ao conhecimento técnico da organização.

3.161 Para Campos (1992)³⁵ as grandes organizações enfrentam problemas e grande parte deles causados por trabalhadores que executam a mesma tarefa de forma diferente, e esse pode ser um grande problema da gestão organizacional. Nesse caso, padronizar os processos seria definir e discutir até encontrar o melhor procedimento a ser adotado, treinar as pessoas e assegurar a execução das tarefas conforme definido e desta forma o trabalho será padronizado.

3.162 Segundo o mesmo autor, quando a forma como o trabalho é efetivamente realizado não é transparente, não é possível argüir sobre a avaliação de desempenho organizacional. Somente uma abordagem voltada para os processos e seus desdobramentos em atividades e tarefas, possibilitará uma real transparência do desempenho das organizações.

3.163 Assim é importante que os critérios técnicos e metodológicos adotados na análise e concessão de licenças ambientais sejam padronizados e harmonizados para facilitar o estabelecimento de exigências e o controle e inspeção dos aspectos ambientais nos empreendimentos, para uniformizar e dar transparência ao processo de licenciamento, e para que os empreendedores conheçam quais os critérios são adotados pelo órgão ambiental para a concessão das licenças. A geração de procedimentos

³¹ CAMPOS, V. F. **Gerenciamento da Rotina**. Fundação Christiano Ottoni, 1994.

³² ISO/IEC Guide 2:1991. *General terms and their definitions concerning standardization and related activities*.

³³ Ver CAMPOS, V. F. **Qualidade Total**: padronização de empresas. Belo Horizonte, Fundação Christiano Ottoni, 1992.

³⁴ CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria geral da administração**. 3ª ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1987.

³⁵ CAMPOS, Vicente Falconi. **Qualidade Total**: padronização de empresas. Belo Horizonte, Fundação Christiano Ottoni, 1992.

padronizados do licenciamento ambiental, que possam ser atualizados sempre que necessário, faz parte dos conceitos de melhoria contínua de um sistema de qualidade.

Iniciativas Pontuais de Padronização Desenvolvidos pelo Ibama

3.164 O Tribunal de Contas da União já havia recomendado ao Ibama, em 2008, no Acórdão nº 1.639/08-TCU-Plenário, item 8.3, decorrente do processo TC 022.564/2007-9, que sistematizasse “procedimentos internos para o licenciamento das principais atividades conforme sua tipologia”. Em resposta a esta recomendação, o Ibama encaminhou, em 18/09/08, o Ofício nº 741/08, no qual consta um quadro resumo das ações em desenvolvimento pelo Instituto em prol de melhoria do sistema de gestão do licenciamento ambiental federal³⁶, as quais atendem as recomendações do TCU, entre elas, o item 8.3 do referido acórdão.

3.165 Uma das ações estabelecidas que atende a esta recomendação foi a definição da rotina de procedimentos para o licenciamento ambiental federal. Foi elaborada a Instrução Normativa (IN) do Ibama nº 184, de 17/07/08, e publicada no Diário Oficial da União em 18/08/08, que definiu **procedimentos gerais** para o licenciamento ambiental a serem seguidos pela Instituição.

3.166 A IN-Ibama nº 184/08, em seus artigos 15, 26, §2º, e 27, §1º, estabelece que as metodologias, critérios, normas e padrões a serem adotadas em algumas etapas do processo de licenciamento serão determinadas pelo Ibama. No art. 53 é definido que os “procedimentos específicos aplicáveis a cada tipologia de empreendimentos serão decididos por atos do Diretor de Licenciamento”. Portanto, apesar de ser uma iniciativa louvável, a referida IN não estipulou as metodologias, critérios, normas, padrões e procedimentos específicos por tipologia de obra para todas as etapas do processo de licenciamento.

3.167 A outra ação do Ibama que atende à recomendação supracitada é relativa à normatização de **procedimentos técnicos específicos**. Conforme o referido Ofício, esta ação ainda estava na fase de constituição dos Grupos de Trabalho (GT) para elaboração de uma IN de supressão de vegetação e de Termos de Referência (TR) padrões por tipologia de obra. Durante a execução da auditoria foi verificado que ainda está bem incipiente a atuação da Instituição em relação à formação dos GT’s. Até o presente momento, não havia sido criado nenhum GT para produção de TR’s padrões.

3.168 A ação proposta no Ofício nº 741/08 de normatização de procedimentos técnicos específicos é pontual para o caso de padronização dos TRs e elaboração de diretrizes para a supressão de vegetação, entretanto, conforme o fluxograma do processo do licenciamento ambiental, à fl. 11, existe outros procedimentos que também precisam ser padronizados, principalmente os de análise discricionária, como, por exemplo, a avaliação dos EIAs (ver parágrafo 3.46 ao 3.53 deste relatório).

3.169 Cabe ressaltar, entretanto, que apesar de não terem sido citadas no Ofício nº 741/08 encaminhado pelo Ibama, foram constatadas durante a auditoria algumas iniciativas de formulação de padrões pela Dilic. Na visita realizada à Coordenação Geral de Petróleo e Gás (CGPEG) do Ibama, localizada na Superintendência do Rio de Janeiro, verificou-se a existência de GT’s temáticos³⁷ desde 2006. Estes GT’s são formados pelos próprios analistas ambientais da Coordenação e têm como objetivo a troca de informações para averiguar os problemas mais recorrentes observados nos processos de licenciamento, discutindo sobre as formas possíveis de correção, a fim de contribuir com a padronização e aprimoramento de procedimentos e exigências. Um dos resultados obtidos pelo grupo temático de controle da poluição foi a elaboração da Nota Técnica CGPEG/Dilic/Ibama nº 08/08 com diretrizes e procedimentos para os projetos de controle da poluição.

3.170 Outro exemplo de criação de normativos desenvolvidos por grupos de trabalho da Dilic é a IN-Ibama nº 146, de 10/01/07. A IN-Ibama nº 146/07 foi elaborada pelo GT de monitoramento de biota, formado por analistas do meio biótico das coordenações da Dilic localizadas em Brasília, e que estabelece critérios e padroniza procedimentos relativos ao manejo da fauna silvestre (levantamento, monitoramento,

³⁶ As ações propostas foram: a) normatização de procedimentos gerais; b) normatização de procedimentos específicos; c) revitalização dos núcleos de licenciamento ambiental; d) capacitação de analistas ambientais; e) aprimoramento do modelo de gestão de processos e procedimentos; f) levantamento de demanda por profissionais de áreas específicas; g) redistribuição de profissionais do MMA para o Ibama; h) remoção interna; i) implantação do Sislic; j) investimentos em equipamentos e materiais; k) estruturação do Ibama; e l) criação de Conselho Consultivo de Licenciamento Ambiental.

³⁷ Grupos temáticos da CGPEG: monitoramento de biota, análise de riscos e plano de emergência, controle da poluição e sócio-econômico.

salvamento, resgate e destinação) no âmbito do licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades que causam impactos sobre a fauna.

3.171 Estes são exemplos de **iniciativas pontuais** desenvolvidas pelos analistas do licenciamento do Ibama para o estabelecimento de padrões, que podem ser considerados exceção à regra: falta de padronização nos procedimentos do licenciamento ambiental.

Carência de Padrões e Normativos para Cada Tipologia de Obras

3.172 De acordo com o Diretor da Dilic, em entrevista estruturada realizada no dia 27/05/09, não existem atualmente procedimentos pré-definidos para **cada tipologia de obra** com vistas a orientar o analista na instrução do processo de licenciamento, nem o empreendedor na elaboração de projetos.

3.173 Conforme resposta de 86% dos analistas da Dilic pesquisados, são poucos e/ou inexistentes os padrões, manuais e procedimentos pré-definidos pelo Ibama, para cada tipologia de obra, com vistas a orientar o **analista** na instrução do processo. E em relação à existência de manuais, procedimentos e orientações ao **empreendedor** na elaboração de projetos e demais etapas do licenciamento ambiental, aproximadamente 73% consideram pouco e/ou inexistente (Gráfico 14)³⁸. Entretanto, quando questionados na pesquisa sobre o que seria um “ótimo” processo de licenciamento ambiental, a principal resposta fornecida pelos analistas foi a existência de normas e procedimentos claramente definidos, tanto para o analista quanto para o empreendedor, para cada tipo de obra (Gráfico 15). Ou seja, os próprios analistas da Dilic percebem a importância da padronização para a geração de um bom processo de licenciamento ambiental.

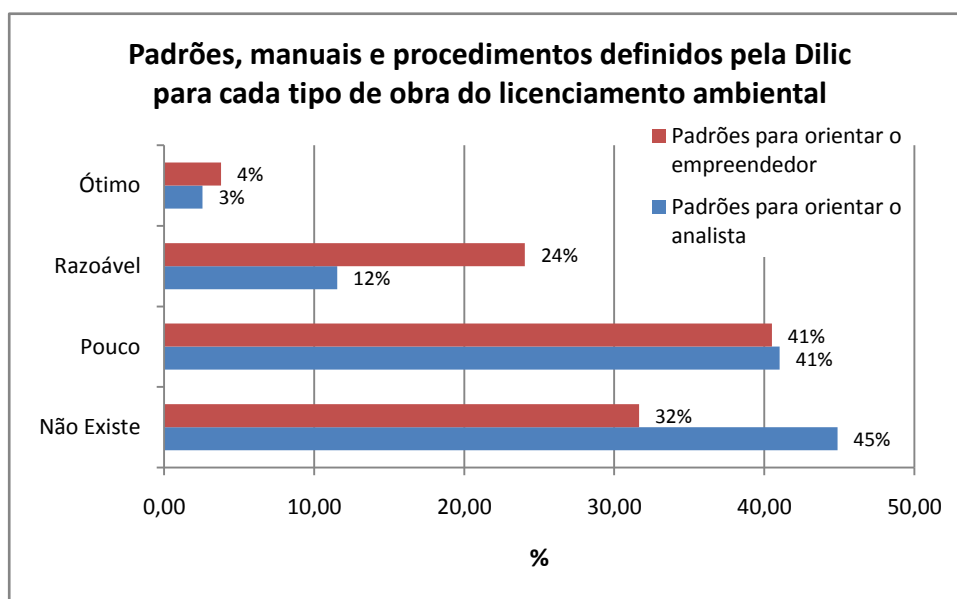


Gráfico 14: Opinião dos analistas da Dilic sobre os padrões, regras, manuais e procedimentos do licenciamento ambiental para orientar o analista e o empreendedor

Fonte: Questionários

3.174 Foi comentada, contudo, pelo Diretor da Dilic, a existência de um Manual de Procedimentos do Licenciamento Ambiental Federal elaborado em 2002, mas que acabou não tendo o seu uso institucionalizado pelo Ibama.

3.175 O Manual de Procedimentos do Licenciamento Ambiental Federal foi resultado do contrato firmado entre o MMA (co-executor, junto com o Ibama, do Projeto de Fortalecimento do Licenciamento Ambiental do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD) e a firma de consultoria Jaakko P. Brasil. Devido a mudanças de direção no Ibama em 2003, este material foi posto em desuso pelo Instituto. Entretanto, cabe ressaltar que o site do Portal Nacional de Licenciamento

³⁸ Não foram consideradas as respostas dos analistas da CGPEG porque esta coordenação está adiantada em relação ao quesito de padronização, em comparação com as demais coordenações da Dilic.

Ambiental (PNLA)³⁹ do Ministério do Meio Ambiente ainda apresenta o manual como uma ferramenta de auxílio ao licenciamento ambiental, apesar de estar desatualizado.

3.176 Neste site também estão disponibilizados o Manual de Normas e Procedimentos para Licenciamento Ambiental no Setor de Extração Mineral e o Manual do Setor de Transportes, elaborados em 2001 com recursos do PNUD. Estes materiais além de estarem desatualizados, também não são utilizados pelos analistas do licenciamento ambiental do Ibama como referência.

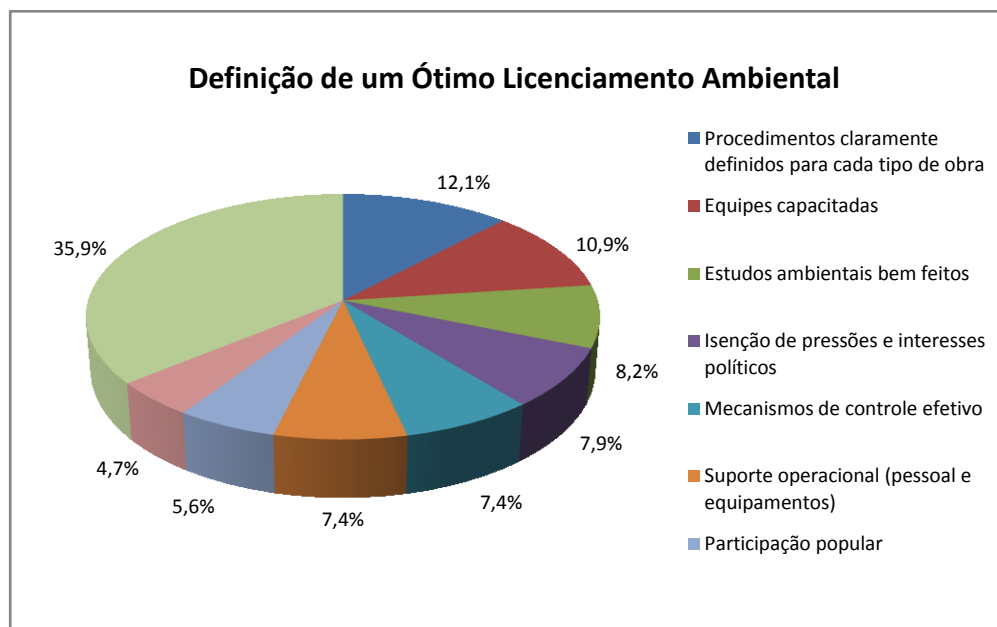


Gráfico 15: Definição de um ótimo licenciamento ambiental pelos analistas da Dilic
Fonte: Questionários

3.177 De acordo com os analistas da Dilic, a má qualidade dos estudos ambientais é uma das causas do aumento do número de condicionantes nas licenças ambientais (ver Gráfico 19, à fl. 60). Entretanto, conforme discutido anteriormente no achado 1.1, parágrafo 3.46, a qualidade de um EIA está associada à existência de padrões pré-definidos de orientação para sua elaboração. De acordo com a maioria dos analistas pesquisados, é insuficiente a quantidade de padrões, regras, manuais e procedimentos de orientação para o **empreendedor** na elaboração de projetos e estudos ambientais (Gráfico 14). Assim, apesar do corpo técnico do licenciamento do Ibama reclamar da má qualidade dos EIAs apresentados pelos empreendedores, não ocorre uma atuação pró-ativa da Instituição para melhorá-los por meio do estabelecimento de padrões orientativos.

3.178 Cabe ressaltar que a insuficiência de metodologias, indicadores e critérios foi citada nos achados 1.1 e 2.1 como uma das causas da falta de avaliação e acompanhamento sistemático dos impactos ambientais e da ausência de um sistema de mensuração dos benefícios gerados no processo de licenciamento ambiental (ver, respectivamente, do parágrafo 3.40 ao 3.64, e do parágrafo 3.120 ao 3.123, neste relatório). Isto evidencia a carência de padrões e normas de critérios técnicos e metodológicos, o que corrobora o presente achado: insuficiência de padronização.

Ineficiência do Sistema Informatizado do Licenciamento Ambiental – Sislic

3.179 Para que seja viável a padronização dos procedimentos realizados no processo de licenciamento é necessário que os dados e informações existentes estejam disponibilizados e de fácil acesso. De acordo com Machado & Alperstedt (1996)⁴⁰, não é possível realizar a codificação dos procedimentos executados, por meio do estabelecimento de padrões, e nem o controle sistêmico sobre estes procedimentos, sem que se tenham informações a respeito do processo de forma sistematizada, consolidada e tempestiva.

³⁹ Site do PNLA: < <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=46>>. Visitado em 01/07/09.

⁴⁰ MACHADO-DA-SILVA, C.L. & ALPERSTEDT, G.D. **Informática e estrutura de decisão organizacional: um estudo de caso**, 19 ENANPAD, 1996.

3.180 A IN-Ibama nº 183, de 17/07/08 e publicada no DOU em 18/07/08, criou o Sistema Informatizado do Licenciamento Ambiental – Sislic, com o objetivo de gerenciar os procedimentos, o acompanhamento dos prazos, a disponibilização de informações e a operacionalização de protocolo eletrônico do Licenciamento Ambiental Federal (LAF).

3.181 O art. 2º da IN-Ibama nº 183/08 institui que a estrutura do Sislic deve acompanhar os procedimentos do LAF, tais como a disponibilização de Termos de Referência Básicos por tipologia de obra. No art. 3º é estabelecido que será dado acesso ao público às seguintes informações do processo de licenciamento: características do empreendimento, TR's aprovados, estudos ambientais, pareceres técnicos conclusivos, agendas de audiências públicas e respectivos editais de convocação, situação do processo, entre outros.

3.182 Para que este sistema informatizado agilize os trabalhos e as comunicações inerentes ao processo de licenciamento e permita maior visibilidade e transparência para os processos de licenciamento em tramitação no Ibama, é necessário que o Sislic funcione de forma célere, atenda as demandas do processo e tenha fácil acessibilidade tanto para o analista quanto para o empreendedor. Mas de acordo com 83% dos analistas da Dilic, o sistema de informações atual do licenciamento é insuficiente (pouco e/ou inexistente) para fornecer dados do licenciamento de cada obra, seus respectivos impactos, benefícios e avaliações (ver Gráfico 7, fl. 27).

3.183 De acordo com a analista responsável pelo Sislic, o sistema já existe desde 2005, mas ainda não foi totalmente implementado. Alguns documentos já estão disponíveis para acesso ao público, mas não em sua totalidade. Também ainda não existe um acompanhamento sistematizado dos prazos. Devido a problemas de morosidade no acesso ao sistema (ver Tabela 2), algumas coordenações não utilizam e nem alimentam as informações sobre os processos no Sislic, o que prejudica a sua efetiva implantação e a transparência do processo.

3.184 Cabe salientar que conforme a IN-Ibama nº 183/08 em seu art. 9º, § 4º, fica a cargo do Técnico Responsável pelo Processo providenciar a alimentação e atualização do processo no Sislic. Esta instrução também estabelece que as licenças – prévia, de instalação e de operação – devem ser disponibilizadas no site do licenciamento (art. 25, § 4º; art. 31, § 3º; art. 35, § 3º), bem como o parecer técnico conclusivo sobre a viabilidade ambiental do empreendimento (art. 24, § único) e o Relatório de Impacto Ambiental (art. 19, § 1º).

3.185 Em uma análise rápida realizada no Sislic, foi verificado que de cinco empreendimentos rodoviários em processo de licenciamento pelo Ibama, escolhidos aleatoriamente⁴¹, nenhum deles apresentava a documentação completa exigida pela IN-Ibama nº 183/08. Por exemplo, no caso da BR 230, trecho Altamira/PA – Medicelândia/PA, que já possui a licença de operação, não constam no site as licenças prévia e de instalação, os estudos ambientais, nem o parecer técnico de viabilidade do empreendimento. Assim, percebe-se que a Dilic está descumprindo a IN-Ibama nº 183/08 ao não disponibilizar no Sislic os documentos exigidos no processo de licenciamento ambiental, ferindo os princípios da administração pública da legalidade e da publicidade.

Tabela 2: Testes de contagem de tempo para realização de operação rotineira no Sislic (inclusão de documento e alteração situação)

Local	Inclusão de documento	Alteração de situação	Observação
Sede do Ibama – Bloco C DILIC – COTRA e COMOC	3m	2m	Pentium 4, 2.4Ghz, 512 RAM
Sede do Ibama – Bloco C DILIC – COEND	3m	2m	Pentium 4, 2.4Ghz, 256 RAM
Sede do Ibama – Bloco C DILIC – COHID	2m	2m30s	Core 2 Duo, 2.3Ghz, 2G RAM

⁴¹ Empreendimentos analisados: BR 230 (processo n.º 02001.001621/2007-19); BR 230, BR 163/BR 230 a Mirituba/PA (processo n.º 02001.003735/2007-95); BR 116 PR/SC (processo n.º 02001.005350/2007-62); BR 412 (processo n.º 02017.002268/2001-11); e BR 163 (processo n.º 02001.003904/2007-97).

Sede do Ibama – Bloco C GABIN – DILIC	3m	2m	Pentium 4, 2.9Ghz, 512 RAM
Sede do Ibama – Bloco C Secretaria da CGENE e CGTMO / DILIC	4m	2m	Pentium 4, 2.8Ghz, 512 RAM

Fonte: Sislic/Dilic (2009)

3.186 A estrutura atual do Sislic não permite a extração de dados constantes nos documentos do licenciamento ambiental vinculados ao sistema. Não é possível utilizar as informações existentes nos documentos digitalizados disponibilizados no site para geração de informações consolidadas sobre o licenciamento. Por exemplo, não é possível obter pelo Sislic o número total de condicionantes estipuladas anualmente pela Dilic, pois esta informação está inserida na licença ambiental e não há como extraí-la do documento digitalizado.

3.187 Outro problema causado pela ineficiência do Sislic é que a instituição não sabe o quanto já gerou de conhecimento sobre o licenciamento que pode ser reutilizado e embasar as análises sobre a viabilidade ambiental dos empreendimentos a serem licenciados.

3.188 Além disso, a ausência de um banco de dados informatizado com as informações do licenciamento, em conjunto com a carência de padrões e normativos e a alta rotatividade dos analistas ambientais da Dilic⁴², gera uma perda da memória deste processo pela instituição, pois o conhecimento fica na pessoa do analista e não na instituição.

3.189 A falta de um sistema de informação eficiente, transparente, capaz de gerar informações que permitam uma avaliação do processo de licenciamento ambiental como um todo, impede que ocorra um controle efetivo da gestão da qualidade ambiental, descumprindo, dessa forma, o art. 9º da Lei nº 6.938/81, que definiu o licenciamento ambiental como um instrumento público de gestão ambiental.

3.190 Assim, devido aos vários problemas apontados sobre o Sislic, seria interessante que a unidade do TCU responsável pela fiscalização do Ibama considerasse a oportunidade e a conveniência de inserir no planejamento de suas atividades uma avaliação sobre o Sislic, analisando a sua adequabilidade e a sua efetividade para o processo de licenciamento ambiental federal.

Ausência de um Programa de Capacitação para os Analistas da Dilic

3.191 Outro fator a ser considerado na questão de padronização é a capacitação dos analistas, visto que a insuficiência de padrões que uniformizem as análises realizadas pelos mesmos durante o processo do licenciamento pode ocasionar diferentes perspectivas de apreciações (conforme apresentado no achado 1, parágrafo 3.82 e 3.83) e gerar um excesso de discricionariedade nas instruções, comprometendo a qualidade do licenciamento ambiental. O que ocorre, muitas vezes, é que os analistas criam seus próprios critérios e metodologias de análise.

3.192 O que foi verificado durante a execução da auditoria é que não existe um **programa estruturado de treinamento e capacitação** inicial para os analistas que ingressam na Dilic. Além disso, a Instituição não possui um **programa continuado** de aprimoramento e capacitação para aqueles que já trabalham com licenciamento ambiental.

3.193 De acordo com o Diretor da Dilic, não existe **programa estruturado** de treinamento e/ou desenvolvimento para capacitar os servidores da Dilic na análise e avaliação do licenciamento ambiental. A capacitação é realizada de forma esporádica, não planejada. Atualmente, ela ocorre por demanda, quando é solicitada pelo analista. Como não existe, ainda, um programa estruturado e continuado de capacitação, os procedimentos de análise do processo geralmente são repassados aos novos analistas pelos analistas mais experientes e aprendidos durante a prática diária.

3.194 Aproximadamente 90% dos analistas da Dilic pesquisados acreditam que é insuficiente (pouco e/ou inexistente) o programa de treinamento para capacitação dos servidores que atuam no licenciamento ambiental (Gráfico 16). Aos analistas ambientais da Dilic que ingressaram nos concursos

⁴² O resultado da pesquisa para a questão sobre os problemas e dificuldades enfrentados no processo de licenciamento ambiental apontou a alta rotatividade dos analistas da Dilic como um dos principais problemas. De acordo com um levantamento realizado pela COHID, o tempo de permanência de um analista na coordenação é de apenas 3 anos, enquanto que um processo de licenciamento de uma usina hidrelétrica dura em média 10 anos.

de 2002⁴³ e 2005 foram oferecidos 9 cursos de capacitação, com a carga horária total de 387 horas⁴⁴, incluindo os cursos de formação. Em média, foi oferecido 1 curso por ano.

3.195 Considerando a complexidade e a relevância dos trabalhos realizados pelos analistas e o dinamismo da evolução do conhecimento científico, a ausência de uma capacitação contínua do corpo técnico da Dilic pode comprometer a qualidade do licenciamento. Além disso, para realizar a padronização do processo de licenciamento é preciso definir e discutir qual é o melhor procedimento a ser adotado como modelo. Assim, os analistas envolvidos no processo precisam ter conhecimento das melhores técnicas e metodologias existentes para execução de suas atividades, bem como expertise para apreciar a qualidade dos estudos ambientais apresentados, inclusive para que possam aperfeiçoar os padrões adotados sempre que necessário.

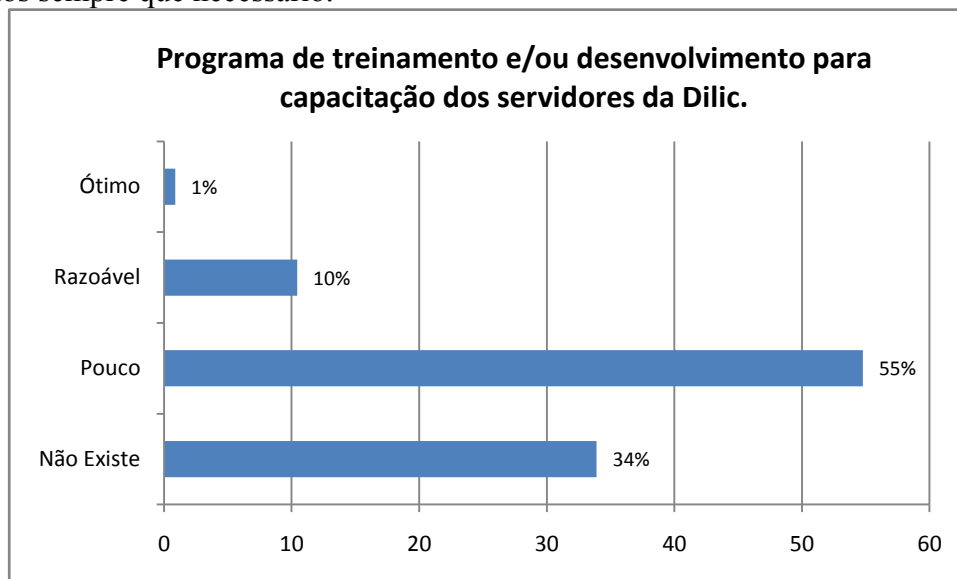


Gráfico 16: Opinião dos analistas pesquisados sobre o Programa de Capacitação da Dilic
Fonte: Questionários

Falta de Incorporação de Boas Práticas de Gestão Ambiental

3.196 Em relação à incorporação de boas práticas referentes à padronização do processo de licenciamento ambiental, não foram identificados na Instituição mecanismos que as propiciem. De acordo com o resultado da pesquisa, 55% dos analistas da Dilic consideram inexistente a incorporação de boas práticas de gestão ambiental desenvolvidas em outras instituições, como ISO, IAIA e Oemas, participação em comitês, eventos, convênios e atividades de benchmarking para aperfeiçoar o processo de licenciamento ambiental (Gráfico 17).

⁴³ Primeiro concurso realizado pelo Ibama para ingresso de analistas ambientais para a Dilic. Até 2002, as análises dos processos de licenciamento eram realizadas por consultores contratados pela Instituição para executar esta função.

⁴⁴ Memorando nº 329-Diqua/Ibama.

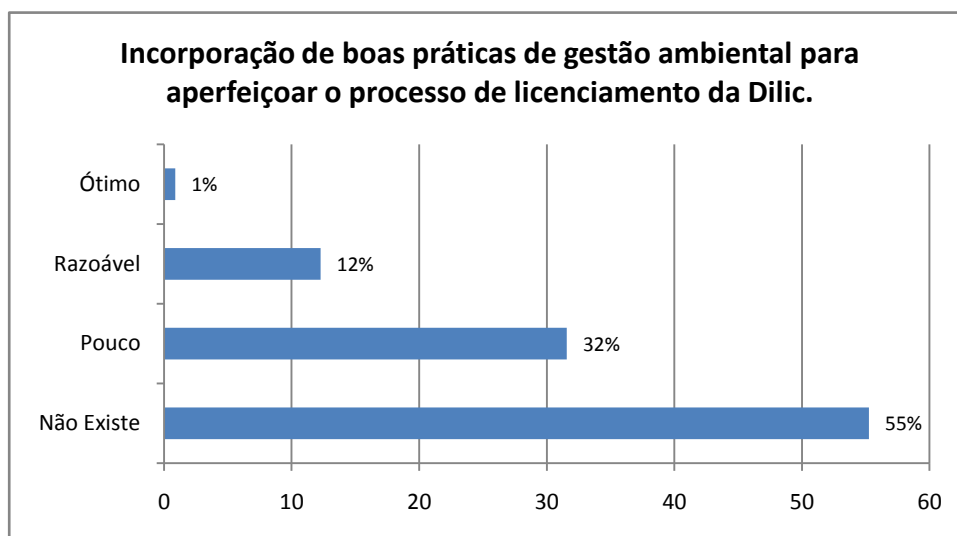


Gráfico 17: Opinião dos analistas pesquisados sobre a incorporação de boas práticas para aperfeiçoar o processo do licenciamento ambiental pela Dilic

Fonte: Questionários

3.197 Existem vários exemplos de padronização de procedimentos do licenciamento ambiental realizada em outros países. Por exemplo, nos Estados Unidos foram estabelecidos padrões para classificar os EIAs apresentados pelos empreendedores, por meio da atribuição de uma nota para cada estudo baseada no atendimento a critérios previamente definidos (Tabela 3), que é realizada pela Environmental Protection Agency (EPA).

Tabela 3 – Conceitos para avaliação de estudos de impacto ambiental adotados pela EPA

CONCEITO	CRITÉRIO
1. Adequado	O EIA apresenta adequadamente os impactos ambientais da alternativa preferida e das alternativas razoáveis para o projeto ou ação, não sendo necessárias novas coletas de dados ou outras análises; porém, o analista pode sugerir o acréscimo de informação ou de esclarecimentos.
2. Informação insuficiente	O EIA não contém informação suficiente para uma avaliação completa dos impactos ambientais que deveriam ser evitados, de forma a proteger completamente o ambiente, ou o analista identificou novas alternativas razoáveis que estão dentro do espectro de alternativas analisadas no EIA e que poderiam reduzir os impactos ambientais da proposta.
3. Inadequado	O EIA não avalia adequadamente os impactos ambientais potencialmente significativos da proposta, ou o analista identificou novas alternativas razoáveis que estão fora do espectro de alternativas analisadas no EIA, que poderiam ser analisados a fim de reduzir os impactos ambientais potencialmente significativos. As necessidades de informação, dados, análises ou discussões são de tal magnitude que deveria haver uma nova consulta pública completa.

Fonte: EPA (1984)

3.198 Conforme Pagliuso (2005)⁴⁵, a avaliação e comparação de boas práticas realizadas em outras instituições não representam um fim em si, mas um meio para apoiar o processo de melhoria; constituindo-se como uma forma de aprendizagem, dado que a procura de melhores práticas implica uma análise cuidadosa das diversas formas de implementação dos processos, das metodologias de trabalho e dos diferentes arranjos organizacionais.

Excesso de Discrecionalidade no Processo de Licenciamento Ambiental

⁴⁵ Ver PAGLIUSO, Antônio Tadeu. **Benchmarking: Relatório do Comitê Temático**. Rio de Janeiro, Qualitymark, 2005.

3.199 Uma consequência da ausência de padronização é o excesso de discricionariedade no processo de licenciamento ambiental. O ato de concessão da licença ambiental é de ordem discricionária, sendo que o analista ambiental ao proferir um juízo de valor sobre a conveniência e oportunidade da liberação, ou não, da licença, se torna responsável por sua decisão. Mas como saber se esse ato é bom ou ruim, se atende ou não o interesse público? A discricionariedade cria um enorme ônus para o analista, que, eventualmente, pode ser responsabilizado judicialmente por causa de sua decisão⁴⁶. Isto gera insegurança, que faz com que os analistas optem por decisões mais conservadoras e rígidas, como uma forma de precaução. A delimitação da discricionariedade, por meio de normativos e padrões, pode preservar a autonomia decisória dos analistas ambientais, criando estímulo à tomada de decisões mais céleres e flexíveis.

3.200 Outra forma de minimizar a problemática da discricionariedade e da responsabilização pela concessão de licenças (junto com a elaboração de normas e padrões) seria a instituição de um comitê consultivo de licenciamento ambiental. Este comitê deliberaria sobre a aprovação, ou não, das licenças ambientais para empreendimentos de infra-estrutura de significativo impacto ambiental. Dessa forma, a decisão final para a concessão da licença ficaria sob a responsabilidade do comitê, e não na pessoa do analista. Cita-se que esta prática já vem sendo adotada no processo de licenciamento ambiental estadual de Minas Gerais, aonde a decisão final da concessão da licença é realizada pelo Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam)⁴⁷.

3.201 Como o Ibama está atualmente reavaliando a Portaria nº 230, de 14/05/02, que trata do Regimento Interno e da estruturação desta autarquia, seria oportuna a criação de um comitê consultivo de licenciamento ambiental já dentro desta nova estrutura.

Boas Práticas

3.202 A Nota Técnica CGPEG/Dilid/Ibama nº 08/08, com diretrizes para elaboração de projetos de controle de poluição nos processos de licenciamento ambiental dos empreendimentos marítimos de exploração e produção de petróleo e gás, é um exemplo de uma boa prática realizada pelo próprio Ibama. Esta Nota Técnica (NT) foi elaborada pelo grupo temático de controle da poluição, formado por analistas ambientais da CGPEG. O esboço da NT elaborado pela equipe foi apresentado, inicialmente, à indústria e consultores ambientais para que estes dessem a sua opinião. Em seguida, foi liberada para consulta pública por 45 dias. Após o crivo da sociedade, foi formalizada como Nota Técnica. Este é um exemplo de uma boa prática que demonstra a viabilidade da realização de uma padronização co-participativa.

3.203 Outro exemplo de boa prática de padronização co-participativa está sendo a elaboração da proposta de Instrução Normativa (IN) para regularização de rodovias federais sob responsabilidade de licenciamento ambiental do Ibama. O objetivo da IN é estabelecer procedimentos voltados à regularização ambiental da malha rodoviária federal em operação mediante o competente processo de licenciamento ambiental. Esta proposta foi desenvolvida em parceria com o Ministério do Meio Ambiente, com a anuência do Ministério dos Transportes, e atualmente está sendo analisada pela área técnica e jurídica do Ibama e do MMA.

Proposta de Aperfeiçoamento do Processo de Licenciamento no PPA 2008-2011

3.204 O Ministério do Meio Ambiente estabeleceu como uma das suas metas setoriais para o PPA 2008-2011 o aprimoramento do licenciamento ambiental. A atividade “8352 – Aperfeiçoamento do Processo de Licenciamento Ambiental” do PPA tem como objetivo realizar melhorias para uma sistematização de critérios técnicos e metodológicos, e procedimentos operacionais e administrativos do licenciamento ambiental. Dentre as políticas relacionadas a serem desenvolvidas nessa meta setorial citam-se:

⁴⁶ Por exemplo, durante o período da execução da auditoria, o Ministério Público Federal no Pará entrou com uma ação por improbidade administrativa acusando o Coordenador Substituto da COHID de ter validado estudos ambientais do projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, apesar de os técnicos do órgão os considerarem incompletos.

⁴⁷ O Copam é um órgão normativo, colegiado, consultivo e deliberativo, subordinado à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad) de Minas Gerais. O Copam é composto pelos seguintes órgãos ambientais estaduais: Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad), Instituto Estadual de Florestas (IEF), Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feam), e Instituto Mineiro de gestão das Águas (Igama).

Implementar ações para a harmonização de procedimentos e critérios técnicos e metodológicos para o licenciamento ambiental por intermédio da elaboração de **normas específicas** e integração dos sistemas de informações sobre o licenciamento;

– Definir e aprimorar os **procedimentos técnicos e administrativos** para o licenciamento federal;

– Capacitar equipes do Ibama sobre procedimentos, metodologias de avaliação ambiental e tomada de decisão no licenciamento ambiental.

3.205 A Tabela 4 apresenta o orçamento disponibilizado no PPA 2008-2011 para a atividade 8352.

Tabela 4: Orçamento disponibilizado para Atividade “Aperfeiçoamento do Processo de Licenciamento Ambiental” no PPA 2008-2011

Aperfeiçoamento do Processo de Licenciamento Ambiental					
Produto (unidade de medida)		Orçamento Disponibilizado			
		2008	2009	2010	2011
Instrumento aperfeiçoado (unidade)	R\$	2.993.216,00	3.542.262,00	4.090.470,00	4.538.250,00
	Meta	22	27	28	30

Fonte: PPA 2008-2011

Critérios

- Lei nº 6.938/81
- Resolução Conama nº 01/86
- Resolução Conama nº 237/97
- Instrução Normativa – Ibama nº 183/08
- Instrução Normativa – Ibama nº 184/08

Evidências

- Questionários (Anexo 2, fls. 58 a 1.043)
- Entrevista Diretor da Dilic (Anexo 2, fls. 02 a 04)
- Ofício nº 741/2008 – Dilic/Ibama (TC 022.564/2007-9, fls. 83-87)
- Manual de Procedimentos do Licenciamento Ambiental Federal (Anexo 1, cd-rom, fl. 129)
- Manual de Normas e Procedimentos para Licenciamento Ambiental no Setor de Extração Mineral (Anexo 1, cd-rom, fl. 129)
- Manual de Transportes (Anexo 1, cd-rom, fl. 129)
- Instrução Normativa – Ibama nº 183/08 (Anexo 1, fl. 123)
- Instrução Normativa – Ibama nº 184/08 (Anexo 1, fls. 64 a 71)
- Nota Técnica CGPEC/Dilic/Ibama nº 08/08 (Anexo 1, fls. 238 a 256)
- Notas Técnicas CGPEC/Dilic/Ibama (Anexo 1, cd-rom, fl. 129 e fls. 257 a 283)
- Instrução Normativa – Ibama nº 146/07 (Anexo 1, fls. 124 a 128)
- Memorando Diqua/Ibama nº 329/08 (Anexo 1, fls. 130 a 138)
- Processo Ibama/MMA nº 02001.006654/2008-28 (Anexo 1, fls. 160 a 223)

Causas

- Ausência de um sistema de informações eficiente sobre o licenciamento ambiental;
- Ausência de um programa de capacitação para os analistas da Dilic; e
- Falta de incorporação de boas práticas de gestão.

Efeitos Reais e Potenciais

- Não uniformidade nas exigências e pareceres dos analistas ambientais no processo de licenciamento ambiental;
- Discricionariedade excessiva na análise dos processos;
- Responsabilização judicial do(s) analista(s) da Dilic pela concessão, ou não, da licença ambiental;
- Aumento no número de condicionantes e exigências nas licenças ambientais;
- Desconhecimento por parte do empreendedor de como está sendo avaliado;

- f) Estudos ambientais mal elaborados; e
- g) Possibilidade de interferência política no processo de licenciamento.

Achado 3.2 – Aumento no número de condicionantes estipuladas nas licenças ambientais de obras sob responsabilidade do Ibama nos últimos anos

3.206 Foi manifestado pelo corpo técnico da Dilic a ocorrência de um aumento no número de condicionantes estipuladas pelo Ibama nas licenças ambientais de obras nos últimos anos. Apesar de este aumento poder significar uma maior preocupação com o meio ambiente por parte dos analistas do licenciamento, o que ocorre, muitas vezes, devido à ausência de padronização, é o estabelecimento de condicionantes de forma discricionária. Isto resulta em um acréscimo no tempo para concessão da licença, pois fica difícil para o empreendedor cumprir integralmente um volume grande de condicionantes e para o órgão ambiental acompanhar o seu cumprimento.

3.207 De acordo com Antunes (2005)⁴⁸, o licenciamento ambiental, como principal instrumento de prevenção de danos ambientais, age de forma a prevenir os danos que uma determinada atividade causaria ao ambiente, caso não tivesse sido submetida ao licenciamento ambiental.

3.208 Para o referido autor, cabe ao órgão ambiental licenciador avaliar a concessão ou não da licença ambiental. Caso conceda a licença, a decisão deverá ser fundamentada, atacando cada ponto que se mostra impactante por meio da estipulação de condições a serem atendidas pelo empreendedor para mitigar e compensar estes impactos.

3.209 As condicionantes são uma série de compromissos que o empreendedor assume para com o órgão ambiental com vistas à obtenção e manutenção da licença, garantindo a conformidade e sustentabilidade ambiental do empreendimento. As licenças são compostas por dois grupos de condicionantes:

a) **Condicionantes gerais:** que compreendem o conjunto de exigências legais relacionadas ao licenciamento ambiental, e

b) **Condicionantes específicas:** que compreendem um conjunto de restrições e exigências técnicas associadas, particularmente, à atividade que está sendo licenciada.

3.210 O estabelecimento de condicionantes no decorrer do processo de licenciamento – licença prévia, licença de instalação e licença de operação – são exemplos da aplicabilidade dos princípios ambientais do poluidor-pagador e da precaução.

3.211 Segundo o princípio de poluidor-pagador, o empreendedor de uma atividade causadora de impactos ambientais negativos tem a obrigação de internalizar a quantia referente aos mecanismos de prevenção e controle ambiental, de forma a incorporar os custos ambientais aos custos gerais do empreendimento⁴⁹.

3.212 O Princípio da Precaução exige que sejam tomadas, por parte do Estado, medidas ambientais que, num primeiro momento, impeçam a ocorrência de atividades potencialmente e/ou lesivas ao meio ambiente. Mas a precaução também atua quando o dano ambiental já está concretizado, desenvolvendo ações que façam cessar esse dano ou pelo menos minimizar seus efeitos⁵⁰.

3.213 De acordo com a Resolução Conama nº 237/97, em seu art. 8º, o órgão ambiental, no exercício de sua competência de controle, estabelece as condicionantes a serem atendidas pelo empreendedor em cada etapa do processo de licenciamento e também verifica o seu efetivo cumprimento, com vistas a garantir que o empreendimento esteja em conformidade com a legislação e seja sustentável ambientalmente.

Aumento do número de condicionantes nos últimos anos

3.214 Foi verificado na auditoria que o número de condicionantes tem aumentado nos últimos anos, conforme as respostas obtidas no questionário aplicado (Gráfico 18) e entrevista estruturada realizada com o Diretor da Dilic.

3.215 É importante salientar que esta informação não foi obtida com base em um levantamento sobre o número de condicionantes existentes em cada licença ambiental expedida. Isto não foi possível

⁴⁸ ANTUNES, P.B. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

⁴⁹ Ver BENJAMIN, Antônio Herman V. **Dano ambiental: Prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Ed. RT, 1993.

⁵⁰ Ver DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

pois o atual sistema de informações do licenciamento, o Sislic, não permite a extração de dados para geração de informações, conforme discutidos no achado 3.1, parágrafo 3.186, como é o caso do número de condicionantes. Por isso, teria que ser avaliado processo por processo dos últimos anos para se poder obter esta informação consolidada. Contudo, com o tempo disponibilizado para esta auditoria, não foi possível realizar este levantamento. Mas isto não desqualifica o achado, pois, conforme o resultado da pesquisa, aproximadamente 80% dos analistas afirma que houve um aumento no número de condicionantes nos últimos anos. Este dado foi obtido a partir das respostas dos analistas que responderam sim ou não, e desconsideradas as que responderam não sei⁵¹.

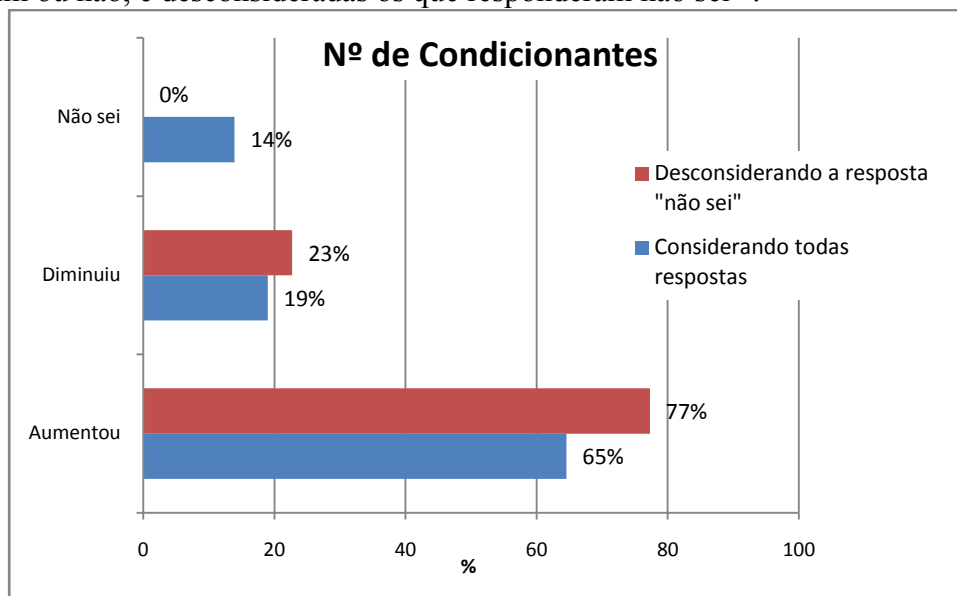


Gráfico 18: Opinião dos analistas da Dilic sobre a quantidade de condicionantes nas licenças ambientais nos últimos anos

Fonte: Questionários

Causas do Aumento do Número de Condicionantes

3.216 Foram questionadas na pesquisa as possíveis causas do aumento do número de condicionantes (Gráfico 19). Entre as principais causas apontadas citam-se:

- Deficiências e má qualidade dos estudos ambientais apresentados pelos empreendedores (23% das respostas);
- Concessão de licenças por pressão política, sem o cumprimento das condicionantes exigidas para a sua concessão, acumulando-as para a próxima fase do licenciamento (concessão da próxima licença condicionada ao cumprimento das condicionantes não implementadas na licença anterior) (8% das respostas);
- Insegurança do analista em relação à responsabilização (7% das respostas);
- Precaução devido à falta de acompanhamento e monitoramento do cumprimento das condicionantes (7% das respostas); e
- Ausência de padrões, o que ocasiona a maior discricionariedade dos analistas (6% das respostas).

3.217 Também foram citados como causas: a interferência do Ministério Público no processo do licenciamento ambiental de alguns empreendimentos; o envolvimento de diversas entidades federais no licenciamento, tais como Funai, Iphan, Fundação Cultural Palmares, Ministério da Saúde, etc.; a diminuição da subjetividade das condicionantes, detalhando-as o melhor possível para evitar que o empreendedor as cumpram de forma diferente da estipulada; a melhor qualidade técnica dos analistas concursados; e a legislação ambiental mais restritiva.

⁵¹ Foram desconsideradas as respostas da CGPEG, visto que esta coordenação possui condicionantes gerais padronizadas, informalmente, de acordo com a atividade que está sendo licenciada e que são poucas as condicionantes específicas estabelecidas caso a caso. Isto evidencia que com a padronização o número de condicionantes acaba sendo constante, pois as condicionantes acabam sendo, quase sempre, as mesmas.

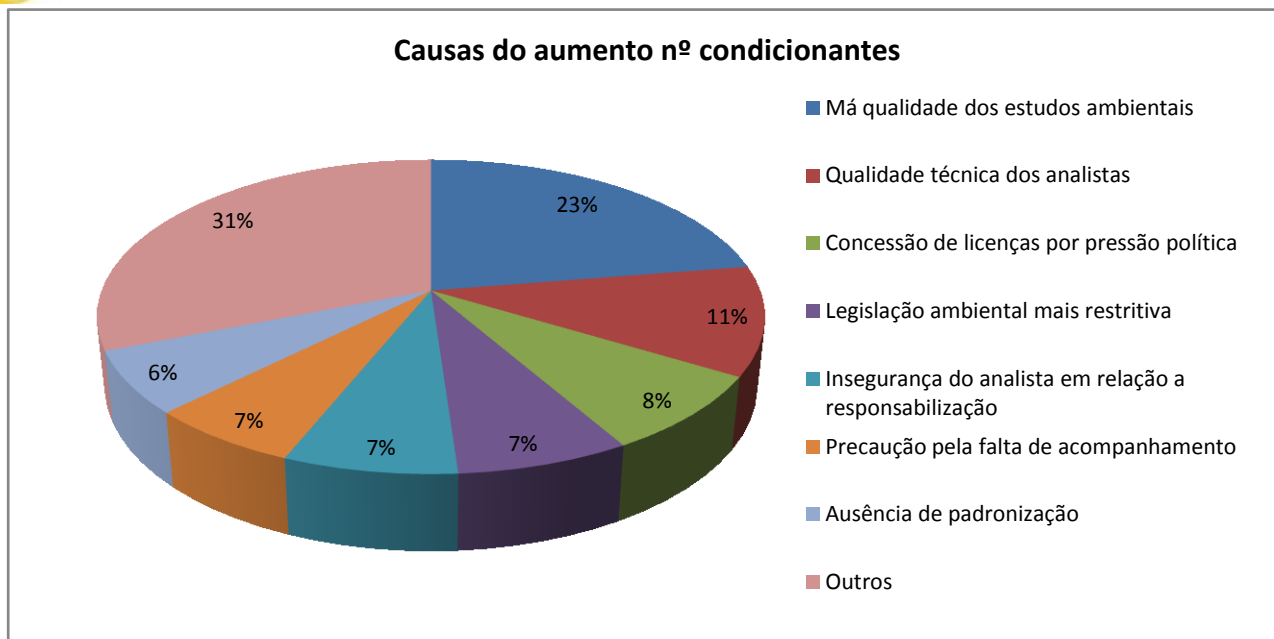


Gráfico 19: Causas do aumento do nº de condicionantes exigidas no processo de licenciamento

Fonte: Questionários

3.218 A má qualidade dos estudos ambientais faz com que os analistas da Dilic, por precaução, exijam um maior nº de condicionantes para suprir as deficiências apresentadas nos estudos e evitar problemas que possam ser gerados por causa de estudos mal embasados. O assunto da má qualidade dos estudos ambientais já foi discutido na primeira questão de auditoria (ver parágrafo 3.40 ao 3.55) e no achado 3.1 (ver parágrafo 3.178), quando trataram, respectivamente, da insuficiência de metodologia formal da Dilic para analisar a qualidade dos EIAs apresentados e da carência de padrões e normativos.

3.219 A pressão política para concessão das licenças também foi uma causa bastante citada pelos pesquisados. De acordo com eles, o que ocorre é a liberação de licenças sem o cumprimento das condicionantes exigidas, fazendo com que as mesmas se acumulem para a próxima etapa do licenciamento, condicionando, assim, o seu cumprimento para a concessão da próxima licença.

3.220 Conforme discutido no achado anterior (ver parágrafo 3.199), a ausência de padrões resulta em um excesso de discricionariedade que, muitas vezes, faz com que o analista ambiental seja responsabilizado judicialmente por causa de sua decisão. Assim, existe um forte estímulo para que os analistas sempre optem por decisões mais conservadoras e mais rígidas, o que resulta no aumento do número de condicionantes.

3.221 Um exemplo de concessão de licença sem cumprimento de condicionantes que resultou em responsabilização judicial é a ação civil pública de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público Federal e o Ministério Público de Rondônia contra o presidente do Ibama, por emissão da licença de instalação da usina hidrelétrica de Jirau sem que algumas condicionantes fixadas na licença prévia tivessem sido cumpridas. Na licença prévia da usina de Jirau haviam sido fixadas 32 condicionantes que deveriam ser cumpridas pelo empreendedor para a emissão da licença de instalação. Entretanto, a licença foi emitida sem que 12 das 32 condicionantes da licença prévia tivessem sido totalmente atendidas⁵².

Insuficiência de Padrões para o Estabelecimento de Condicionantes

3.222 Em relação à existência de metodologia para estipulação de condicionantes e critérios formais de classificação das condicionantes no que se refere à prioridade, relevância e risco, desenvolvidos pela Dilic, foi verificado que, conforme as respostas obtidas no questionário, estes são insuficientes (Gráfico 20). Cabe ressaltar que, em relação à padronização de condicionantes, foram desconsideradas as respostas da CGPEG, pois esta coordenação já possui, informalmente, padrões gerais de condicionantes de acordo com a atividade que está sendo licenciada.

⁵² Ver site Ministério Público Federal. Disponibilizado em: < <http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/patrimonio-publico-e-social/mpf-e-mp-de-rondonia-processam-presidente-do-ibama-por-improbidade-administrativa>>. Visitado em 08/07/09.

3.223 Já na questão sobre a exigência de condicionantes baseadas nos objetivos e metas ambientais para cada fase do licenciamento, a grande parte dos analistas considera “razoável” (Gráfico 20).

3.224 A insuficiência de padrões para o estabelecimento de condicionantes é uma das causas apontadas pelos servidores da Dilic para o aumento no número de condicionantes exigidas pelo Ibama nos últimos anos (Gráfico 19).

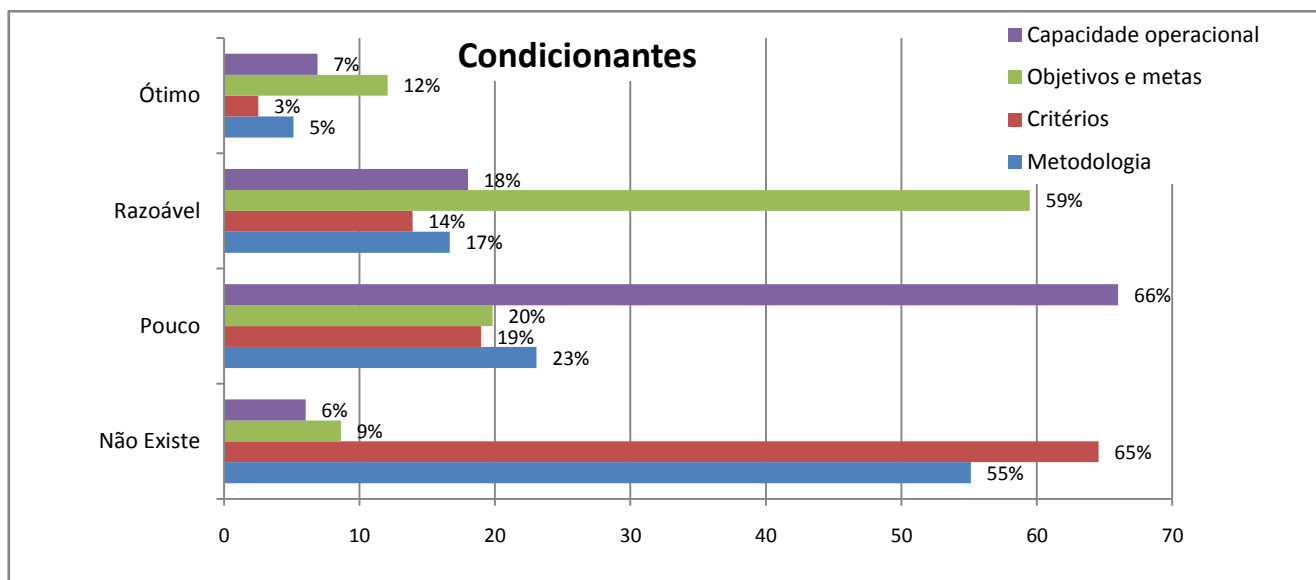


Gráfico 20: Opinião dos analistas pesquisados sobre a metodologia, critérios, objetivos e metas das condicionantes exigidas no processo de licenciamento e sobre a capacidade operacional da Dilic em acompanhar o cumprimento das mesmas
Fonte: Questionários

Ausência de Acompanhamento Sistemático das Condicionantes

3.225 De acordo com a Resolução Conama nº 237/97, em seu art. 8º, cabe ao órgão ambiental verificar o efetivo cumprimento pelo empreendedor das condicionantes exigidas em cada etapa do processo de licenciamento.

3.226 Uma das políticas a serem desenvolvidas pelo MMA relacionadas ao objetivo setorial de aprimoramento do processo de licenciamento ambiental (PPA 2008-2011) é a de garantir a efetividade do licenciamento ambiental estabelecendo uma sistemática de acompanhamento das condicionantes das licenças ambientais.

3.227 Isto demonstra a importância do tema, no entanto, o que foi verificado na auditoria é que a capacidade operacional da Dilic não é suficiente para analisar e acompanhar as condicionantes exigidas no licenciamento. Conforme o Gráfico 2 à fl. 18, 72% dos analistas classificaram como insuficiente a capacidade operacional do Ibama em realizar o acompanhamento do cumprimento das condicionantes. Este assunto já foi abordado no achado 1.1, parágrafo 3.25 ao 3.34, quando se tratou da ausência de acompanhamento sistemático dos impactos ambientais.

3.228 A falta de um monitoramento e acompanhamento sistemático pelo órgão ambiental foi citada como uma das causas do aumento do número de condicionantes (Gráfico 19 – item precaução pela falta de acompanhamento). O analista sabendo da dificuldade operacional da Dilic em acompanhar o cumprimento das condicionantes, muitas vezes, estabelece um maior número de condições a serem cumpridas pelo empreendedor, como uma forma de precaução contra possíveis impactos ambientais negativos a serem gerados pela instalação do empreendimento.

3.229 A concessão da LO sem a efetiva constatação do cumprimento das condicionantes pela Dilic fere o dispositivo legal da Resolução Conama nº 237/97, artigo 8º, inciso III, que somente autoriza a

operação do empreendimento “após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e **condicionantes** determinados para a operação”.
Consequências do Aumento do Número de Condicionantes

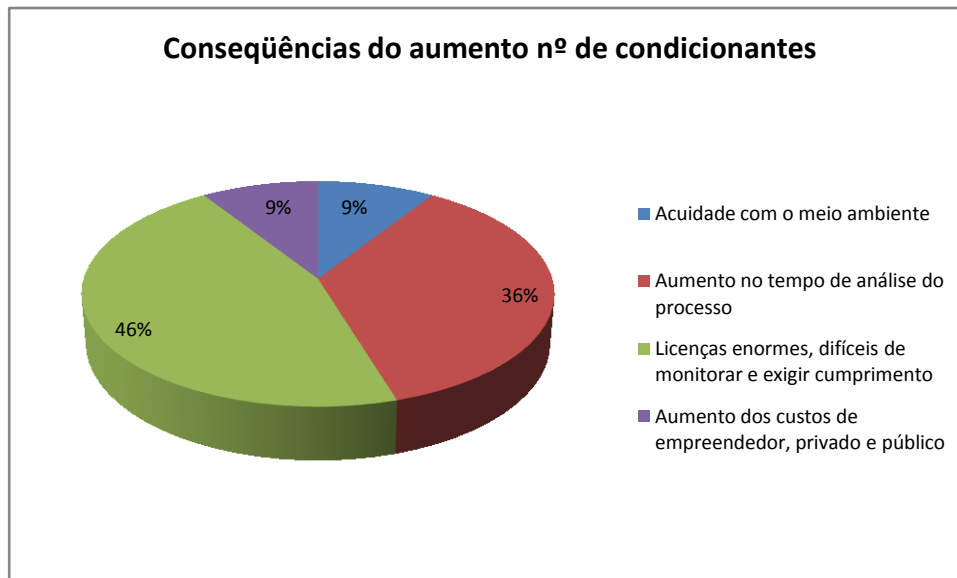


Gráfico 21: Consequências do aumento do nº de condicionantes exigidas no processo de licenciamento

Fonte: Questionários

3.230 As principais consequências do aumento do nº de condicionantes nas licenças ambientais citadas pelos analistas pesquisados foram (Gráfico 21):

- Licenças enormes, difíceis de monitorar e exigir o cumprimento (46% das respostas);
- Aumento no tempo de análise do processo, com dificuldades em classificar condicionantes cumpridas, não cumpridas ou em cumprimento (36% das respostas);
- Maior acuidade com o meio ambiente (9% das respostas); e
- Aumento dos custos do empreendedor, tanto privado quanto público, para atendimento de condicionantes (9% das respostas).

3.231 Comparando as vantagens e desvantagens do aumento no nº de condicionantes, apenas **9%** dos analistas apontou como vantagem uma maior preservação ambiental contra os possíveis impactos negativos a serem gerados pelo empreendimento, enquanto que as desvantagens deste aumento corresponderam a **91%** das respostas apresentadas. A consequência é um acréscimo no tempo para concessão da licença, pois o Ibama terá mais dificuldades em acompanhar o cumprimento de um volume grande de condicionantes e o empreendedor em atendê-las integralmente, e isto, também gera um aumento nos custos do empreendedor para cumpri-las.

Descumprimento de Condicionantes pelos Órgãos e Entidades Públicos Federais

3.232 Outro fator importante analisado neste achado foi o descumprimento de condicionantes pelos órgãos e entidades federais. De acordo com levantamento realizado pelo Ibama⁵³, o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (Dnit) recebeu o valor total de multas de aproximadamente **R\$ 8.650.000,00**, entre 2005 e 2008, por não atendimento das normas de licenciamento ambiental. Deste valor, cerca de **R\$ 840.000,00** foi referente, somente, a autos de infração por descumprimento de condicionantes de licenças.

3.233 A Tabela 5 apresenta uma comparação entre o valor das multas aplicadas ao Dnit em 2006 por descumprimento das normas de licenciamento ambiental e o orçamento disponibilizado no mesmo

⁵³ Levantamento realizado em resposta ao Acórdão n.º 516/2003 – Plenário, item 9.1.1.3., decorrente do TC 015.144/2002-3, o qual determinou ao Ibama fazer constar, na prestação de contas anual da entidade, a relação dos empreendimentos vinculados a órgãos e entidades federais que foram sujeitas a multas aplicadas pelo Ibama decorrentes de descumprimento das normas de licenciamento ambiental. Cabe ressaltar que esta determinação foi cumprida pela primeira vez este ano (2009), quando o Ibama fez constar o referido levantamento no Relatório de Gestão Ibama 2008 apresentado ao TCU.

ano para a atividade do PPA de Licenciamento Ambiental Federal (LAF). Percebe-se que o valor total das multas recebidas pelo Dnit em 2006 foi superior ao montante dos recursos destinados ao LAF.

Tabela 5: Valores comparativos entre as multas aplicadas ao Dnit e o orçamento anual disponibilizado para a atividade de Licenciamento Ambiental Federal em 2006.

Atividade	Recursos (R\$)
Multas recebidas pelo Dnit (2006) por descumprimento das normas do licenciamento ambiental	3.756.000,00
Licenciamento Ambiental Federal (PPA 2006)	3.287.161,00

3.234 O não cumprimento das normas de licenciamento ambiental pelos órgãos e entidades da administração pública federal pode ocasionar um duplo prejuízo à sociedade, pois ocorre perda do patrimônio ambiental devido à degradação ambiental gerada pela obra, e prejuízo ao erário devido ao pagamento das multas, à necessidade de mitigação dos problemas ambientais que se acumularam, e a paralisações dos empreendimentos.

3.235 Para reverter esta situação e garantir a sustentação do desenvolvimento econômico sem que haja graves desequilíbrios ambientais é importante que medidas sejam implementadas no processo de licenciamento. Esta situação poderia ser minimizada se os aspectos ambientais fossem avaliados em todas as etapas do processo. Assim, é importante que ocorra o acompanhamento sistemático dos impactos ambientais (achado 1.1) e do cumprimento de condicionantes (discutido no achado 1.1, parágrafo 3.28 ao 3.34, e neste achado, parágrafo 3.225 ao 3.229) para assegurar a implementação efetiva dos compromissos assumidos pelo empreendedor.

Critérios

- Lei nº 6.938/81
- Resolução Conama nº 237/97
- Instrução Normativa – Ibama nº 184/08

Evidências

- Questionários (Anexo 2, fls. 58 a 1.043)
- Entrevista Diretor da Dilic (Anexo 2, fls. 02 a 04)
- Entrevistas Coordenadores da Dilic (Anexo 2, fls. 05 a 57v)
- Relatório de Gestão Ibama 2008 (TC 016.021/2009-5)

Causas

a) Deficiências e má qualidade dos estudos ambientais apresentados pelos empreendedores;

b) Concessão de licenças por pressão política, sem o cumprimento das condicionantes exigidas para a sua concessão, acumulando-as para a próxima fase do licenciamento (concessão da próxima licença condicionada ao cumprimento das condicionantes não implementadas na licença anterior);

c) Insegurança do analista em relação à responsabilização;

d) Precaução devido à falta de acompanhamento e monitoramento do cumprimento das condicionantes; e

e) Ausência de padrões, o que ocasiona a maior discricionariedade dos analistas;

f) Atuação do Ministério Público no processo do licenciamento ambiental de alguns empreendimentos;

g) Envolvimento de diversas entidades federais no licenciamento, como Funai, Iphan, Fundação Cultural Palmares, Ministério da Saúde, etc.; e

h) Legislação ambiental mais restritiva.

Efeitos reais e potenciais

a) Licenças enormes, difíceis de monitorar e exigir o cumprimento;

b) Aumento no tempo de análise do processo, com dificuldades em classificar condicionantes cumpridas, não cumpridas ou em cumprimento; e

c) Aumento dos custos do empreendedor, tanto privado quanto público.

Conclusão da questão

3.236 De acordo com a Lei nº 6.938/81, no artigo 8º, inciso I, cabe ao Ibama propor junto ao Conama normas e padrões para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. A Resolução Conama nº 237/97, que dispõe sobre procedimentos gerais e critérios básicos para o processo de licenciamento ambiental, em seu art. 12, estabelece que o órgão ambiental definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades do empreendimento. Assim, o Ibama criou, em 17/07/08, a Instrução Normativa nº 184, que definiu os procedimentos para o licenciamento ambiental a serem seguidos pela Instituição.

3.237 A IN-Ibama nº 184/08, em seus artigos 15, 26, §2º, e 27, §1º, estabelece que as metodologias, critérios, normas e padrões a serem adotadas em algumas etapas do processo de licenciamento serão definidos pelo Ibama. No art. 53 é definido que os “procedimentos específicos aplicáveis a cada tipologia de empreendimentos serão decididos por atos do Diretor de Licenciamento”.

3.238 O licenciamento ambiental, sendo um procedimento administrativo, é regido pelos princípios fundamentais da Administração Pública⁵⁴. A não existência de padronização dos seus procedimentos fere o princípio da legalidade, visto que, conforme a Resolução Conama nº 237/97 combinada com a IN-Ibama nº 184/08, é dever do Ibama criar esses padrões.

3.239 Além disso, a insuficiência de padronização do processo de licenciamento ambiental também pode ocasionar diferentes perspectivas na análise e instrução de processos pelos servidores do Ibama e gerar um excesso de discricionariedade na Instituição, violando, assim, o princípio constitucional da impessoalidade. De acordo com Barros (2002)⁵⁵, este princípio é ligado ao princípio da legalidade. Sua observância é de grande valia quando o ato visado for de ordem discricionária, sendo que ocorre a maior probabilidade de o administrador incorrer em arbitrariedade.

3.240 O Ibama deve uniformizar os procedimentos do licenciamento ambiental, para buscar, por um lado, maior agilidade, com ganhos no tempo de decisão da viabilidade ambiental do empreendimento e, por outro, um rigor maior nas exigências de sua sustentabilidade ambiental, por meio da integração das exigências do licenciamento às características específicas do empreendimento, bem como observando o ecossistema em que está inserido. Se isto não ocorrer, a qualidade e a eficiência do licenciamento ambiental como um todo ficam comprometidas, desrespeitando, dessa forma, o princípio fundamental da eficiência.

3.241 Do mesmo modo, o Instituto deve definir de forma clara e objetiva, via padronização ou regulamentação, quais são os critérios que uma vez observados pelo empreendedor conceda uma maior agilidade e efetividade nos processos de licenciamento ambiental. A carência de padrões para nortear os analistas nas instruções do processo e o empreendedor na elaboração do projeto e demais etapas do licenciamento ambiental, atenta contra o princípio da publicidade, pois o processo de licenciamento torna-se imprevisível, uma “caixa-preta”, no qual não estão claros quais os critérios de análise adotados pelo órgão ambiental para concessão de licenças e quais as exigências que devem ser atendidas pelo empreendedor. Conforme Cardoso (1999)⁵⁶, o princípio da publicidade tem como objetivo oferecer transparência aos atos administrativos da Administração Pública.

3.242 Assim, em relação à questão da padronização, considerando os princípios de impessoalidade, publicidade e eficiência, bem como a Resolução Conama nº 237/97, combinada com a IN-Ibama nº 184/08, é determinante que o Ibama elabore padrões e normas específicas dos procedimentos e critérios técnicos e metodológicos adotados no processo de licenciamento ambiental federal, que sejam passíveis de padronização, considerando as características específicas dos empreendimentos, com vistas a garantir uma maior uniformidade nas análises dos processos, menor discricionariedade das decisões, e maior clareza para o empreendedor e para sociedade de quais são as regras do licenciamento ambiental.

3.243 A padronização não é para engessar o processo, mas, sim, é um importante instrumento para a melhoria dos métodos adotados no licenciamento ambiental ao tempo que traz clareza e

⁵⁴ Os princípios da Administração Pública estão expressos no art. 37 da Constituição Federal de 1988. São eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

⁵⁵ Ver BARROS, Felipe Luiz Machado. **Princípios administrativos aplicados à licitação pública**. Jus Navigandi, Teresina, a. 6, n. 58, ago. 2002.

⁵⁶ Ver CARDOZO, José Eduardo Martins. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. In Os 10 anos da Constituição Federal. São Paulo: Atlas, 1999.

objetividade aos processos de decisão, fazendo com que as situações de discricionariedade sejam minimizadas.

3.244 Neste sentido, é importante, também, que o órgão efetivamente cumpra as recomendações do Acórdão nº 1.639/08-TCU-Plenário, e implemente as ações propostas constantes no quadro resumo do Ofício nº 741/08 – Dilic/Ibama em prol da melhoria do sistema de gestão do licenciamento ambiental.

3.245 De acordo com o referido Ofício, as ações propostas pelo Ibama para melhoria da gestão do licenciamento são as seguintes:

- Normatização de procedimentos gerais;
- Normatização de procedimentos técnicos específicos;
- Revitalização dos Núcleos de Licenciamento Ambiental, no âmbito das superintendências estaduais do Ibama;
- Capacitação de analistas ambientais;
- Aprimoramento do modelo de gestão de processos e procedimentos;
- Levantamento de demanda por profissionais de áreas específicas;
- Redistribuição de profissionais do MMA para o Ibama;
- Remoção interna;
- Implantação do Sislic;
- Investimentos em equipamentos e materiais;
- Estruturação do Ibama; e
- Criação de Conselho Consultivo de Licenciamento Ambiental.

3.246 Com vistas a efetivar a realização destas ações, recomenda-se que seja elaborado um cronograma delimitando prazos e responsáveis para execução das ações propostas no Ofício nº 741/08 – Dilic/Ibama.

3.247 No caso específico do Sistema Informatizado do Licenciamento Ambiental (Sislic), além da sua efetiva implementação, conforme a ação proposta no Ofício nº 741/08, também seria oportuno que o Ibama desenvolvesse no Sislic um módulo para a geração de informações de controle e gerenciais do processo de licenciamento sob sua responsabilidade.

3.248 Para atender ao princípio da publicidade, bem como o que preconiza a IN-Ibama nº 183/08, o Ibama deve providenciar a disponibilização no Sislic dos documentos referentes aos pareceres técnico conclusivos sobre a viabilidade ambiental dos empreendimentos, às licenças prévia, de instalação e de operação, aos Estudos de Impactos Ambientais e Relatórios de Impactos Ambientais, e os demais documentos pertinentes ao processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos sob sua responsabilidade.

3.249 Em relação à questão do aumento no número de condicionantes nos últimos anos, é importante que o Ibama estabeleça metodologia para estipulação de condicionantes e defina critérios de classificação das mesmas no que se refere à prioridade, relevância e risco, baseados nos objetivos e metas ambientais a serem alcançados no licenciamento. Já para atender o que é definido na Resolução Conama, artigo 8º, inciso III, no que concerne a emissão da Licença de Operação somente após o efetivo cumprimento das condicionantes determinadas para liberar a operação do empreendimento, é essencial que seja criada uma sistemática de acompanhamento das condicionantes estabelecidas nas licenças emitidas pela Instituição.

3.250 Não obstante, também seria oportuno que a unidade do TCU responsável pela fiscalização do Ibama analisasse a oportunidade e conveniência de inserir no planejamento de suas atividades uma avaliação da adequabilidade e a efetividade do Sislic para o processo de licenciamento ambiental federal.

3.251 Cabe salientar que as determinações e recomendações propostas ao Ibama não visam interferir no mérito das decisões da Diretoria de Licenciamento Ambiental. Ao contrário, visam preservar a competência normativa e administrativa desta instituição para definir procedimentos para o processo de licenciamento, bem como julgar, em cada caso, a viabilidade de padronização. O que se busca é proporcionar uma maior publicidade, eficiência, celeridade e qualidade ao processo de licenciamento ambiental federal.

Proposta de encaminhamento

I. Recomendar ao Ibama que:

- a) elabore um cronograma de execução para as ações de melhoria do sistema de gestão do licenciamento ambiental propostas no Ofício nº 741/08 – Dilic/Ibama, de 18/08/08, discriminando responsáveis e prazos;
- b) desenvolva no Sislic um módulo para a geração de informações gerenciais e de controle do processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos sob sua responsabilidade;
- c) desenvolva metodologia para estipulação de condicionantes e critérios de classificação de condicionantes no que se refere à prioridade, relevância e risco, com base nos objetivos e metas ambientais a serem alcançados no licenciamento, de acordo com o tipo de obra.

II. Determinar à 8ª Secex que:

- a) avalie a oportunidade e conveniência de inserir no planejamento de suas atividades uma avaliação da adequabilidade e da efetividade do Sistema Informatizado do Licenciamento Ambiental (Sislic) para o processo de licenciamento ambiental federal.

III. Determinar ao Ibama que:

- a) com fulcro nos princípios fundamentais da Administração Pública de impessoalidade, publicidade e eficiência, arrolados na Constituição Federal art. 37, bem como na Resolução Conama nº 237/97, combinada com a Instrução Normativa Ibama nº 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, e que apresente um cronograma de planejamento dentro do prazo de 120 (cento e vinte) dias para o atendimento desta determinação, definindo as atividades, responsáveis e prazos.
- b) com fulcro na Instrução Normativa Ibama nº 183/08, art. 9º, § 4º, art. 25, § 4º, art. 31, § 3º, art. 35, § 3º, art. 24, § único, e art. 19, § 1º, providencie a disponibilização no site de licenciamento ambiental do Ibama os documentos referentes aos pareceres técnicos conclusivos sobre a viabilidade ambiental dos empreendimentos, às licenças prévia, de instalação e de operação, aos Estudos de Impactos Ambientais e Relatórios de Impactos Ambientais, e os demais documentos pertinentes ao processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos sob sua responsabilidade.
- c) com fulcro na Resolução Conama nº 237/97, artigo 8º, inciso III, estabeleça um acompanhamento sistemático das condicionantes ambientais de modo a garantir a efetividade de seu cumprimento para fins da emissão da licença de operação.

4. CONCLUSÃO

4.1 O licenciamento ambiental é um processo lento, caro e complexo, cujos custos envolvidos para obtenção das licenças podem chegar até 20% do custo geral do empreendimento⁵⁷. Contudo, o licenciamento tem um caráter preventivo e corretivo em relação aos danos ambientais, cujo benefício é o de garantir a preservação dos recursos naturais. Assim, é essencial que este importante instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente compatibilize o desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. Na condição de executor das políticas nacionais para o meio ambiente, o Ibama deve focar as atividades do licenciamento ambiental federal para o resultado finalístico do processo: garantir a proteção ambiental e a sustentação do desenvolvimento econômico, por meio da mitigação e compensação dos impactos ambientais gerados pelos empreendimentos.

4.2 A presente fiscalização identificou os principais problemas referentes ao resultado finalístico do processo de licenciamento ambiental federal, com base nas respostas do próprio corpo técnico da Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic) do Ibama aos questionários e às entrevistas estruturadas, cujas conclusões foram organizadas pela equipe de auditoria.

4.3 A equipe de auditoria constatou que o licenciamento ambiental realizado pelo Ibama está muito focado nos processos e pouca atenção é dada aos efeitos ambientais e sociais de um dado empreendimento ou à efetividade das medidas mitigadoras adotadas.

⁵⁷ De acordo com estudo realizado pelo Banco Mundial, os custos diretos e indiretos do licenciamento ambiental para a construção de uma usina hidrelétrica podem chegar a 20% do orçamento total da obra. Ver site: <
http://siteresources.worldbank.org/INTLACBRAZILINPOR/Resources/Brazil_licenciamento_SintesePortugueseMarch2008.pdf>.

4.4 A fase de acompanhamento dos impactos ambientais pelo Ibama tem um peso relativamente pequeno diante da importância e dos recursos despendidos no processo de licenciamento. Isto indica uma preocupação com os aspectos formais do processo em detrimento de seu resultado finalístico. Percebe-se que grande atenção é dedicada à preparação de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e à exigência de que o projeto incorpore um extenso programa de mitigação de impactos, contudo, uma vez aprovado o projeto, há um interesse pequeno em verificar se ele foi realmente implantado de acordo com o prescrito e se as medidas mitigadoras atingiram seus objetivos de proteção ambiental.

4.5 A falta de um acompanhamento sistemático dos impactos ambientais reforça a dificuldade em se estabelecer parâmetros, padrões e critérios específicos de avaliação dos impactos e riscos ambientais dos empreendimentos, pois para realizar esta avaliação é preciso que antes se estabeleçam critérios e padrões em relação aos quais é possível julgar o desempenho. A carência de padrões e normas específicas que indiquem a meta (fim) e os procedimentos (meio) para o alcance do resultado finalístico do licenciamento ambiental, torna o processo imprevisível, com excesso de discricionariedade, sem uniformidade e ineficiente.

4.6 A carência da padronização no processo de licenciamento ambiental pode contribuir significativamente para a geração de EIAs ruins. Sem saber quais são as regras do jogo, devido à ausência de manuais técnicos e metodologias formais, indicadores e critérios de avaliação destes estudos para cada tipologia de obra, os empreendedores acabam apresentando EIAs incompletos e deficientes.

4.7 Os EIAs de má qualidade geram insegurança aos analistas, que por precaução, exigem um maior nº de condicionantes para suprir as deficiências apresentadas nos estudos e evitar problemas que possam ser gerados por causa de estudos mal embasados.

4.8 A insuficiência de padrões também resulta em um excesso de discricionariedade que, eventualmente, pode fazer com que o analista ambiental seja responsabilizado judicialmente por causa de sua decisão. Assim, existe um forte estímulo para que os analistas sempre optem por decisões mais conservadoras e mais rígidas, o que resulta, também, no aumento do número de condicionantes.

4.9 A pressão política para concessão das licenças também é uma causa bastante citada pelos analistas pesquisados para o aumento no número de condicionantes. De acordo com eles, o que ocorre é a liberação de licenças sem o cumprimento das condicionantes exigidas, fazendo com que as mesmas se acumulem para a próxima etapa do licenciamento, condicionando, assim, o seu cumprimento para a concessão da próxima licença.

4.10 A consequência deste aumento no número de condicionantes é um acréscimo no tempo para concessão da licença ambiental, pois o Ibama tem mais dificuldades em acompanhar o cumprimento de um volume grande de condicionantes e o empreendedor em atendê-las integralmente, e isto, também gera um aumento nos custos do empreendedor para cumpri-las.

4.11 Dessa forma, o excesso de trabalho gerado para acompanhar o cumprimento do grande volume de condicionantes, faz com que o Ibama não realize o acompanhamento continuado do seu cumprimento, o que nos faz retornar ao problema da falta de um acompanhamento sistemático dos impactos ambientais. Assim, há um círculo vicioso, cujo resultado é a emissão de licenças ambientais pelo Ibama sem a efetiva garantia de que os reais impactos ambientais causados pelo empreendimento foram evitados, minimizados ou compensados.

4.12 Não obstante, o licenciamento ambiental é um dos instrumentos mais importantes da Política Nacional do Meio Ambiente, cuja relevância decorre de sua finalidade de analisar e considerar a potencialidade poluidora de quaisquer empreendimentos que impactem os recursos naturais, e propor medidas que assegurem a mitigação destes impactos e a proteção ambiental, garantindo o direito da sociedade ao desenvolvimento sustentável, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, § 1º, inciso IV, **in verbis**:

‘**Art. 225.** Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

...

IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.’

4.13 Por isso, procurou-se desenvolver propostas de melhorias ao processo de licenciamento ambiental realizado pelo Ibama que buscassem garantir a sua efetividade. Dessa forma a equipe de auditoria identificou a possibilidade de aperfeiçoamento por meio do estabelecimento de padrões e normas específicas para os procedimentos e critérios técnicos e metodológicos adotados no processo de licenciamento ambiental com foco nos resultados finalísticos.

4.14 Do mesmo modo, é importante que o Ibama gere um relatório consolidado para avaliação (ex post) dos impactos mitigados e não mitigados, das boas práticas observadas e dos benefícios ambientais decorrentes do processo de licenciamento, com base no desempenho ambiental do empreendimento autorizado pela Instituição. Este relatório pode dar início, no âmbito interno, a um processo de revisão e aprimoramento da gestão na medida em que possibilita ao Ibama obter um feedback do seu desempenho no processo. Permite uma retroalimentação, identificando pontos vulneráveis e pontos fortes, oportunidades de melhorias nos procedimentos, boas práticas, etc. Enfim, a Instituição passa a ter um diagnóstico de sua atuação no licenciamento ambiental federal e pode elaborar um plano de ação com medidas de incorporação de boas práticas e adoção de medidas corretivas a fim de estabelecer um processo de aperfeiçoamento contínuo.

4.15 Já em relação ao público externo, este relatório seria uma forma de prestação de contas à sociedade – accountability – que tomaria ciência do papel do licenciamento ambiental federal, identificando o retorno dos recursos destinados a esta atividade em prol do interesse comum.

4.16 Assim, baseado na idéia de priorizar atividades com enfoque nos resultados, buscou-se por meio deste trabalho trazer o foco do licenciamento ambiental federal para os seus fins (resultados finalísticos e sua efetividade) e não para os meios (processo), como verificou-se em seu formato atual.

5. Proposta de encaminhamento

5.1 Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior propondo:

I. Determinar ao Ibama que:

a) com fulcro nos princípios fundamentais da Administração Pública de impessoalidade, publicidade e eficiência, arrolados na Constituição Federal art. 37, bem como na Resolução Conama nº 237/97, combinada com a Instrução Normativa Ibama nº 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, e que apresente dentro do prazo de 120 (cento e vinte) dias um cronograma de planejamento com as medidas necessárias para o atendimento desta determinação, definindo os responsáveis por tais medidas, e os prazos necessários para a sua implementação;

b) com fulcro na Portaria-MMA nº 230/02, art. 68, incisos I a VIII (Regimento Interno do Ibama), crie na sua estrutura uma Coordenação específica de Avaliação de Impacto Ambiental, com vistas a realizar o acompanhamento e a comunicação institucional dos resultados do processo de avaliação de impacto ambiental do Ibama;

c) enquanto não seja criada a Coordenação de Avaliação de Impacto Ambiental, defina responsáveis na Dilic pelas atribuições previstas no art. 68, incisos I a VIII de seu atual Regimento Interno, uma vez que o processo de AIA é desenvolvido durante o licenciamento ambiental e não deve ser realizado por consultores externos ao órgão;

d) com fulcro na Instrução Normativa Ibama nº 183/08, art. 9º, § 4º, art. 25, § 4º, art. 31, § 3º, art. 35, § 3º, art. 24, § único, e art. 19, § 1º, providencie a disponibilização no site de licenciamento ambiental do Ibama os documentos referentes aos pareceres técnicos conclusivos sobre a viabilidade ambiental dos empreendimentos, às licenças prévia, de instalação e de operação, aos Estudos de Impactos Ambientais e Relatórios de Impactos Ambientais, e os demais documentos pertinentes ao processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos sob sua responsabilidade;

e) com fulcro na Resolução Conama nº 237/97, artigo 8º, inciso III, estabeleça um acompanhamento sistemático das condicionantes ambientais de modo a garantir a efetividade de seu cumprimento para fins da emissão da licença de operação.

II. Recomendar ao Ibama que:

a) crie um relatório consolidado para avaliação (ex post) dos impactos mitigados e não mitigados, das boas práticas observadas e dos benefícios ambientais decorrentes do processo de licenciamento, com base no desempenho ambiental do empreendimento autorizado pelo Ibama;

b) elabore um programa de melhoria da qualidade dos EIAs apresentados pelo empreendedor com vistas a corrigir as deficiências apresentadas no estudo do Ministério Público Federal de 2004;

c) elabore um cronograma de execução para as ações de melhoria do sistema de gestão do licenciamento ambiental propostas no Ofício nº 741/08 – Dilic/Ibama, de 18/08/08, discriminando responsáveis e prazos;

d) desenvolva indicadores de impactos e riscos ambientais e de benefícios para cada tipologia de obra, incorpore-os ao Sislic para geração de relatórios gerenciais e elabore plano de acompanhamento dos impactos ambientais e dos benefícios para cada obra com base em tais indicadores;

e) desenvolva metodologia para estipulação de condicionantes e critérios de classificação de condicionantes no que se refere à prioridade, relevância e risco, com base nos objetivos e metas ambientais a serem alcançados no licenciamento, de acordo com o tipo de obra;

f) desenvolva no Sislic um módulo para a geração de informações gerenciais e de controle do processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos sob sua responsabilidade;

g) analise a oportunidade e conveniência de estimular a prática de comissões institucionais especiais de acompanhamento de impactos ambientais com representantes comunitários ou com organizações não governamentais.

III. Determinar à 8ª Secex que:

a) avalie a oportunidade e conveniência de inserir no planejamento de suas atividades uma avaliação da adequabilidade e da efetividade do Sistema Informatizado do Licenciamento Ambiental (Sislic) para o processo de licenciamento ambiental federal.

IV. Encaminhar cópia do relatório de auditoria e do acórdão que vier a ser prolatado:

a) ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (Ibama), sugerindo à esta autarquia que faça a distribuição do relatório e do acórdão à Diretoria de Licenciamento Ambiental e às respectivas coordenações de licenciamento: Coordenação Geral de Infra-Estrutura de Energia Elétrica, Coordenação Geral de Transporte, Mineração e Obras Civas, Coordenação Geral de Petróleo e Gás, Coordenação de Energia Hidrelétrica e Transposições, Coordenação de Energia Elétrica, Nuclear e Dutos, Coordenação de Transporte, Coordenação de Mineração e Obras Civas, Coordenação de Exploração de Petróleo e Gás, e Coordenação de Produção de Petróleo e Gás;

b) à Casa Civil, às Secretarias Estaduais de Meio Ambiente, à Comissão de Meio Ambiente do Congresso Nacional, ao Ministério do Meio Ambiente e ao Ministério Público Federal.

V. Arquivar o presente processo.”.

É o Relatório.

VOTO

O presente levantamento de auditoria (TC 009.362/2009-4) foi realizado pela 1ª Diretoria da 8ª Secretaria de Controle Externo, com o objetivo de analisar os instrumentos de avaliação finalística do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – Ibama no processo de licenciamento ambiental, especialmente naqueles relacionados a obras, a fim de estabelecer uma atuação estruturada do controle externo voltada para o aperfeiçoamento da sua gestão.

2. A idéia da realização deste trabalho foi exposta no voto condutor do Acórdão 345/2009 – TCU – Plenário, relatado no TC 027.609/2008-3, que tratou da seleção de obras públicas a serem fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União no primeiro semestre de 2009 e que tem por objetivo encaminhar ao Congresso Nacional informações a respeito da execução das obras contempladas pelo orçamento da União. Esta fiscalização foi possível de ocorrer no âmbito do Fiscobras, pois, em cada obra fiscalizada são analisados alguns aspectos relacionados ao licenciamento ambiental.

3. Com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento da fiscalização já realizada por esta Corte de Contas por meio do Fiscobras, houve o entendimento de que a realização de uma auditoria que analisasse as questões de meio ambiente envolvidas nas fases de planejamento, implantação e operação de empreendimentos de infraestrutura poderia aprimorar ainda mais o relatório consolidado do Fiscobras, a ser encaminhado ao Congresso Nacional, conforme a Lei 11.768/2008.

4. Para melhor desenvolvimento dos trabalhos, houve a formação de apartado para que a 8ª Secex adotasse procedimentos necessários ao cumprimento do que foi acordado no subitem 9.5 do já referido Acórdão 345/2009-TCU-Plenário.

5. Devo esclarecer, entretanto, que, tão logo este processo seja apreciado pelo colegiado, deve ser apensado ao TC 027.609/2008 para que a Secob agregue à instrução final os principais achados e conclusões obtidos para encaminhamento ao Congresso Nacional.

6. Como pode ser observado no Relatório precedente, houve a delimitação do foco do trabalho de auditoria ao processo de licenciamento ambiental realizado no âmbito do Ibama, no intuito de serem analisados os instrumentos de avaliação finalística adotados para garantir o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico.

7. Inicialmente, previa-se uma auditoria para avaliação dos procedimentos de licenciamento ambiental em algumas das obras selecionadas, visando a verificar a ocorrência de falhas e irregularidades nas condições críticas para a garantia da sustentabilidade dos recursos ambientais afetados. Tinha-se, também, a intenção de avaliar potenciais discrepâncias no rigor das exigências do licenciamento ambiental por parte das secretarias estaduais competentes. Para esse fim, seria selecionada uma amostra de obras semelhantes (mesma tipologia, estágio e em locais de características próximas) com licenças expedidas por órgãos ambientais de diferentes estados. Tal análise permitiria aferir se o patrimônio ambiental nacional estaria sendo considerado de forma razoavelmente homogênea.

8. Entretanto, ao iniciar a fase de planejamento da presente auditoria, a equipe verificou que seria inviável comparar obras públicas licenciadas por diferentes órgãos ambientais estaduais.

9. Foi percebido, também, que as diferentes características do meio biótico, físico e socioeconômico de cada estado, bem como da magnitude de cada empreendimento, além da constatação da existência de procedimentos de análise díspares e específicos para a concessão de licenças ambientais dificultaria a realização de comparação entre o rigor adotado por distintos órgãos licenciadores.

10. Outra observação que poderia trazer dificuldades para a extração de dados estatísticos relevantes é que as obras públicas de maior materialidade fiscalizadas pelo TCU¹, geralmente as que causam significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, são da área de competência de licenciar do Ibama², e não dos estados.

¹ O licenciamento ambiental de aproximadamente 80% do volume total dos recursos das obras fiscalizadas no âmbito do Fiscobras estão sob a responsabilidade do Ibama. As obras licenciadas pelos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente – Oemas correspondem a somente 20% da materialidade dos empreendimentos do Fiscobras.

² Resolução Conama n.º 237/97, art. 4º.

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

12. O objetivo principal deste trabalho é contribuir para o aperfeiçoamento da gestão do processo de licenciamento, com vista a garantir que os impactos ambientais sejam devidamente mitigados e/ou compensados na instalação e operação de empreendimentos e obras. Não se deve perder de vista o fato de que o processo de licenciamento ambiental é lento, caro e complexo, sendo, portanto, essencial que, ao final do procedimento, seja atingido o seu objetivo primordial que é garantir a preservação ambiental e a sustentabilidade dos empreendimentos licenciados.

13. A partir dos elementos mencionados, foi realizada a auditoria como sintetizada no bem elaborado trabalho apresentado no Relatório precedente a este Voto, que dispensa maiores comentários a respeito. Entretanto, em razão da relevância do assunto tratado, julgo oportuno dar ênfase a alguns dos seus trechos.

14. Para atingir o objetivo proposto pela auditoria foram abordadas três questões relacionadas ao processo finalístico do licenciamento ambiental federal, referentes à avaliação contínua dos impactos em cada obra, aos benefícios potenciais e efetivos resultantes do processo de licenciamento e à padronização das etapas do licenciamento.

15. Na fase de planejamento, foram desenvolvidas três questões de auditoria que visavam a fornecer evidências sobre os instrumentos de avaliação finalística do Ibama no processo de avaliação ambiental, a determinar quais as principais fragilidades e a identificar as oportunidades de aperfeiçoamento.

16. A primeira questão de auditoria visou a constatar se a Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic) do Ibama realiza uma avaliação contínua dos impactos ambientais em cada obra e tinha por objetivo avaliar os processos de gestão dessa unidade associados à avaliação de impactos ambientais.

17. A importância dessa primeira questão está no fato de que a forma de planejar, organizar, executar, comunicar e controlar os resultados do processo de avaliação de impactos e riscos ambientais é fundamental para o alcance dos resultados desejados, a saber: mitigação, compensação e ganho ambiental. Quanto mais eficiente este processo de gestão, mais efetivo será o procedimento de licenciamento do ponto de vista ambiental, considerando os meios físico, biótico e socioeconômico.

18. A questão dois buscava verificar se o sistema de gestão do processo de licenciamento ambiental realizado pela Dilic se utiliza de critérios e indicadores que caracterizam os benefícios potenciais e efetivos resultantes deste processo e objetivava constatar se a Dilic faz uso de instrumentos de identificação dos benefícios gerados durante o processo de licenciamento ambiental.

19. A importância dessas informações é inquestionável vez que o processo de licenciamento é responsável por gerar benefícios ambientais, econômicos e sociais, potenciais ou efetivos, caracterizados como economias, ganhos e melhorias decorrentes do processo de licenciamento ambiental, bem como da expectativa de fiscalização gerada pelas ações do Ibama.

20. Por fim, a terceira questão buscava identificar se as etapas do processo de licenciamento ambiental são padronizadas de forma a uniformizar a sua análise. Objetiva essa questão verificar se a Dilic possui padrões predefinidos dos procedimentos a serem desenvolvidos em cada etapa do licenciamento ambiental de forma a garantir uma uniformidade na elaboração, análise e instrução dos processos.

21. A unidade técnica registra, acertadamente, que o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo regido pelos princípios fundamentais da Administração Pública. A não existência de regras e/ou procedimentos predefinidos para nortearem os atores na instrução dos processos e na elaboração do projeto e demais etapas do licenciamento ambiental, pode ocasionar diferentes perspectivas na elaboração e análise de projetos, gerar um excesso de discricionariedade na instrução do processo, e comprometer a qualidade e eficiência do licenciamento ambiental como um todo, desrespeitando, assim, os princípios fundamentais da impessoalidade, publicidade e eficiência.

22. A equipe de auditoria utilizou a metodologia de entrevistas estruturadas com o Diretor da Dilic, e com todos os Coordenadores-Gerais e Coordenadores de Área, atingindo o significativo percentual de 100% da cúpula administrativa responsável pelo licenciamento ambiental federal, questionários aplicados aos servidores lotados na Dilic e análise da legislação e estudos científicos sobre a matéria, conforme referências listadas às fls. 117/118 do v.p., e documentos acostados no anexos 1 e 2 deste processo.
23. A metodologia adotada no trabalho focou na preparação, aplicação e análise dos questionários e das entrevistas estruturadas, por permitirem colher a opinião da maioria dos servidores do Ibama envolvidos no processo de licenciamento ambiental federal.
24. Como visto no trabalho transcrito no Relatório precedente, os principais problemas identificados se referem ao resultado finalístico do processo de licenciamento ambiental federal, com base nas respostas do próprio corpo técnico da Dilic do Ibama aos questionários e às entrevistas estruturadas, cujas conclusões foram organizadas pela equipe de auditoria.
25. Foi constatado que o licenciamento ambiental realizado pelo Ibama está muito focado nos processos e pouca atenção é dada aos efeitos ambientais e sociais de um dado empreendimento ou à efetividade das medidas mitigadoras adotadas.
26. Restou bastante evidenciada, também, a inexistência de qualquer sistema de avaliação (quantitativa ou qualitativa) dos benefícios (ambientais, sociais e/ou econômicos) resultantes do processo de licenciamento. Atualmente, a eficácia do Ibama como órgão licenciador é mensurada pela quantidade de licenças emitidas. Este é o principal indicador utilizado pela Dilic, pois possibilita a verificação da evolução no número de licenças ambientais concedidas pelo Ibama ao longo dos anos. Todavia, este indicador não mede a efetividade do licenciamento ambiental federal.
27. Nesse aspecto, manifesto concordância absoluta com o entendimento da unidade técnica de que as questões como qualidade das licenças, efetividade das medidas mitigadoras e compensatórias para o meio ambiente e benefícios resultantes do processo de licenciamento não podem ser verificados por este indicador (quantidade de licenciamentos). Hoje, o foco está muito mais no procedimento do que no produto gerado pelo processo de licenciamento ambiental. Falta divulgar os ganhos advindos do licenciamento ambiental. Para isso, é preciso antes que se estabeleçam instrumentos capazes de identificar e mensurar os benefícios, tendo como meta uma avaliação finalística do processo de licenciamento ambiental.
28. Embora os analistas da Diretoria de Licenciamento do Ibama reconheçam de forma quase unânime a importância de avaliar os ganhos ambientais gerados pelo licenciamento ambiental realizado pelo Ibama, foi constatada na auditoria a inexistência de qualquer sistema de avaliação (quantitativa ou qualitativa) dos benefícios (ambientais, sociais e/ou econômicos) resultantes do processo de licenciamento. A equipe de auditoria constatou que existem dados esparsos de alguns benefícios promovidos pelo processo de licenciamento. No entanto, a instituição não consegue gerar conhecimentos suficientes sobre os benefícios de forma a transformá-los em um conjunto de informações sistematizadas com identificação dos resultados alcançados (ver gráficos 1 e 2 reproduzidos no Relatório precedente).
29. A auditoria constatou, ainda, que o Ibama não avalia e acompanha sistematicamente os impactos e riscos ambientais das obras licenciadas.
30. Foi observado que a fase de acompanhamento dos impactos ambientais pelo Ibama tem peso relativamente pequeno diante da importância e dos recursos despendidos no processo de licenciamento. Isto indica uma preocupação com os aspectos formais do processo em detrimento de seu resultado finalístico. Percebe-se, ainda, que grande atenção é dedicada à preparação de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e à exigência de que o projeto incorpore um extenso programa de mitigação de impactos. Contudo, uma vez aprovado o projeto, há um interesse pequeno em verificar se ele foi realmente implantado de acordo com o prescrito e se as medidas mitigadoras atingiram seus objetivos.
31. Outra informação de grande relevância trazida no Relatório de auditoria diz respeito à capacidade operacional da Dilic para analisar e acompanhar as condicionantes exigidas nas licenças ambientais. Os questionários aplicados pela equipe revelaram que 72% dos analistas qualificaram como

“insuficiente” essa capacidade. Durante as entrevistas estruturadas com coordenadores, 67% a consideraram como “pouca” e 33% a apontaram como “razoável”.

32. Esse dado se torna ainda mais relevante diante da informação de que a falta de um acompanhamento sistemático dos impactos ambientais reforça a dificuldade em se estabelecer parâmetros, padrões e critérios específicos de avaliação dos impactos e riscos ambientais dos empreendimentos e dos benefícios resultantes do processo de licenciamento. É do conhecimento de todos que para se realizar esta avaliação é preciso que antes se estabeleçam critérios e padrões em relação aos quais é possível julgar o desempenho. A carência de padrões e normas específicas que indiquem a meta (fim) e os procedimentos (meio) para o alcance do resultado finalístico do licenciamento ambiental torna o processo imprevisível, com excesso de discricionariedade, sem uniformidade e ineficiente.

33. O que foi verificado na auditoria é que existe uma carência de padronização do processo de licenciamento ambiental federal. Esta carência pode contribuir significativamente para a geração de EIAs ruins. Sem saber quais são as regras do jogo, devido à ausência de manuais técnicos, metodologias formais, indicadores e critérios de avaliação destes estudos para cada tipologia de obra, os empreendedores acabam apresentando EIAs incompletos e deficientes.

34. Além disso, esta carência de padronização resulta em um excesso de discricionariedade no processo de licenciamento ambiental, sendo que um analista pode proferir um juízo de valor sobre a conveniência e oportunidade da liberação, ou não, da licença, enquanto outro pode chegar a uma conclusão diversa e, até, oposta.

35. Foi observado pela equipe de auditoria o aumento gradativo no número de condicionantes estipuladas nas licenças ambientais de obras sob responsabilidade do Ibama nos últimos anos. As principais causas apontadas pelos técnicos pesquisados para o aumento foram, essencialmente, a má qualidade dos estudos ambientais, o deficiente preparo técnico dos analistas do órgão licenciador, a concessão de licenças por pressão política, a legislação ambiental mais restritiva, a insegurança do analista em relação à responsabilização, a excessiva precaução pela falta de acompanhamento da efetividade das medidas e, por fim, a ausência de padronização (ver gráfico 7, Relatório precedente).

36. A equipe inferiu, a partir dos dados coletados, que os EIAs de má qualidade geram insegurança nos analistas, que, por precaução, acabam por exigir um maior número de condicionantes para suprir as deficiências apresentadas nos estudos e evitar problemas que possam ser gerados por causa de estudos mal embasados.

37. A equipe aponta, ainda, que a insuficiência de padrões também resulta na possibilidade de diferentes conclusões para uma mesma situação, o que, eventualmente, pode fazer com que o analista ambiental tenha sua decisão questionada judicialmente por alguém que interprete a situação diferentemente. Assim, existe um forte estímulo para que os analistas sempre optem por decisões mais conservadoras e rígidas, o que resulta, também, no aumento do número de condicionantes.

38. Por fim, lamentavelmente, foi apontada pelos técnicos a existência de pressão política para concessão das licenças, sendo essa uma das causas mais citadas pelos analistas pesquisados para o aumento no número de condicionantes.

39. Um dos desdobramentos do excesso de condicionantes observado pela equipe é a liberação de licenças sem o cumprimento de todas estas condicionantes, fazendo com que se acumulem para a próxima etapa do licenciamento. Para a fase seguinte, é exigido o cumprimento destas assim como das novas condicionantes definidas, na expectativa de que um mínimo seja atendido. A consequência principal é um acréscimo no tempo para concessão da licença ambiental, pois o Ibama tem mais dificuldades em acompanhar o cumprimento de um volume grande de condicionantes e o empreendedor em atendê-las integralmente, gerando também um aumento nos custos para cumpri-las.

40. Ao final do trabalho, a equipe concluiu que o licenciamento ambiental é um processo lento, caro e complexo, cujos custos envolvidos para obtenção das licenças podem chegar até 20% do custo geral do empreendimento³. Contudo, o licenciamento tem um caráter preventivo e corretivo em relação

³ De acordo com estudo realizado pelo Banco Mundial, os custos diretos e indiretos do licenciamento ambiental para a construção de uma usina hidrelétrica podem chegar a 20% do orçamento total da obra. Ver site: <http://siteresources.worldbank.org/INTLACBRAZILINPOR/Resources/Brazil_licenciamento_SintesePortugueseMarch2008.pdf>.

aos danos ambientais, cujo benefício é o de garantir a preservação do patrimônio ambiental nacional. Assim, é essencial que este importante instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente compatibilize o desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. Na condição de executor das políticas nacionais para o meio ambiente, o Ibama deve focar as atividades do licenciamento ambiental federal para o resultado finalístico do processo: garantir a proteção ambiental e a sustentação do desenvolvimento econômico, por meio da mitigação e compensação dos impactos ambientais gerados pelos empreendimentos.

41. Entretanto, a impressão que prevaleceu diante da análise dos dados apurados na auditoria é que o Ibama não avalia e acompanha sistematicamente os impactos ambientais das obras licenciadas, o que induz à carência de parâmetros, padrões e critérios de avaliação do processo de licenciamento. Essa carência de padronização pode ocasionar a elaboração de Estudos de Impacto Ambiental – EIAs de má qualidade, uma maior discricionariedade nas decisões dos analistas ambientais e a liberação de licenças sem o cumprimento das condicionantes exigidas. Isto faz com que os analistas ambientais, por precaução, optem por decisões mais conservadoras e mais rígidas, o que resulta em um aumento no número de condicionantes estipuladas nas licenças ambientais. Como consequência, há um acréscimo no tempo para concessão da licença, pois o grande volume de condicionantes faz com que o Ibama tenha mais dificuldades em acompanhar o seu cumprimento e o empreendedor em atendê-las integralmente.

42. É de se destacar, também, que o excesso de trabalho gerado para acompanhar o cumprimento do grande volume de condicionantes, faz com que o Ibama não realize o acompanhamento continuado da efetividade dessas condicionantes no que tange aos impactos ambientais. Assim, há um círculo vicioso, cujo resultado é a emissão de licenças ambientais pelo Ibama sem a efetiva garantia de que os reais impactos ambientais causados pelo empreendimento foram evitados, minimizados ou compensados.

43. Mesmo diante das fragilidades expostas, manifesto concordância com o entendimento da equipe de auditoria de que o licenciamento ambiental é um dos instrumentos mais importantes da Política Nacional do Meio Ambiente, cuja relevância decorre de sua finalidade de analisar e considerar a potencialidade poluidora de quaisquer empreendimentos que impactem os recursos naturais, e propor medidas que assegurem a mitigação destes impactos e a proteção ambiental, garantindo o direito da sociedade ao desenvolvimento sustentável, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, § 1º, inciso IV.

44. Surge daí, a importância da manutenção das políticas públicas de meio ambiente e a necessidade de seu fortalecimento. Parte expressiva dos problemas que se quer resolver por meio do licenciamento só tem efetividade pela combinação desse com outros instrumentos de gestão ambiental, em especial os de planejamento.

45. Na conclusão deste trabalho, foram apresentadas propostas de melhoria no processo de licenciamento ambiental realizado pelo Ibama, na busca de garantir a sua maior efetividade. As propostas surgiram a partir da identificação de possibilidade de aperfeiçoamento dos procedimentos por meio do estabelecimento de padrões e normas específicas e critérios técnicos e metodológicos a serem adotados, com foco nos resultados finalísticos.

46. Entre as propostas apresentadas, destaco a que determina ao Ibama que gere um relatório consolidado para avaliação (**ex post**) dos impactos mitigados e não mitigados, das boas práticas observadas e dos benefícios ambientais decorrentes do processo de licenciamento, com base no desempenho ambiental do empreendimento autorizado pela Instituição. Esse relatório pode dar início, no âmbito interno do Ibama, a um processo de revisão e aprimoramento da gestão, na medida em que possibilita ao Ibama obter um **feedback** do seu desempenho no processo, permitindo a retroalimentação, identificando pontos vulneráveis, pontos fortes e oportunidades de melhorias nos procedimentos.

47. Após gerar um diagnóstico de sua atuação no licenciamento ambiental federal, o Ibama poderá elaborar um plano de ação com medidas de incorporação de boas práticas e adoção de medidas corretivas a fim de estabelecer um processo de aperfeiçoamento contínuo.

48. Por fim, manifesto a minha expectativa de que esse trabalho possa, de alguma forma, conscientizar os atores envolvidos da importância de se ter um procedimento de licenciamento ambiental federal, identificando o retorno dos recursos destinados a esta atividade em prol do interesse comum.

49. Como cidadão, no meu caminhar contínuo pelo território nacional, por via terrestre, aérea ou marítima, não pude deixar de observar o impacto de muitas obras públicas no ecossistema. Sempre me perguntava se teria havido estudos ambientais; se esses estudos foram adequados; se foi averiguado o custo/benefício relativo aos aspectos ambientais da interação com o meio natural e antrópico, dentro do contexto da área de influência da obra; se foram implementadas as medidas compensatórias e/ou se essas medidas foram efetivas para compensar o dano ambiental inevitável. Hoje, com o resultado deste trabalho, tenho a convicção de que minhas preocupações eram procedentes, pois há, sim, fragilidade no procedimento de licenciamento ambiental.

50. Assim, com mais convicção, defendo a importância de se buscar soluções para o aprimoramento dos procedimentos de licenciamento ambiental para que haja credibilidade e segurança nas ações e confiança de todos os atores envolvidos, em relação ao resultado que se pretende, que é o de assegurar a proteção ambiental, garantindo o direito da sociedade ao desenvolvimento sustentável, conforme preconiza a Constituição Federal.

51. Feitos estes comentários, entendo que as medidas propostas pela 8ª Secex são adequadas. As determinações e recomendações certamente irão aumentar o grau de eficiência e economicidade da questão ora em exame, refletindo, pois, numa maior eficácia das questões relacionadas ao licenciamento ambiental.

52. Por fim, parablenzo os auditores envolvidos na fiscalização e os dirigentes da 8ª Secex pela excelência do trabalho, o qual suscitou questões de extrema relevância atinentes à regularidade de procedimentos no âmbito do Ibama. Acolho, assim, com os ajustes que entendo pertinentes, as proposições e Voto por que o Tribunal adote a proposta que apresento ao colegiado.

Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2009.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2212/2009 – TCU – Plenário

1. Processo TC 009.362/2009-4 (com 2 anexos em 5 volumes)
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Levantamento de Auditoria – Fiscobras 2009
3. Interessado: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional
4. Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (Ibama)
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 8ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria, realizado no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (Ibama), em cumprimento ao item 9.5 do acórdão 345/2009 – TCU – Plenário, relatado no TC 027.609/2008-3, que tratou da seleção de obras públicas a serem fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União no primeiro semestre de 2009, com foco no processo de licenciamento ambiental desenvolvido no âmbito daquele órgão, no intuito de analisar os instrumentos de controle ambiental adotados para compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Ibama que:

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

9.1.2 com fundamento na Portaria-MMA 230/02, art. 68, incisos I a VIII (Regimento Interno do Ibama), estude a viabilidade de criar em sua estrutura uma Coordenação Específica de Avaliação de Impacto Ambiental, com vistas a realizar o acompanhamento e a comunicação institucional dos resultados do processo de avaliação de impacto ambiental do Ibama;

9.1.3 enquanto não seja criada a Coordenação de Avaliação de Impacto Ambiental, defina responsáveis na Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic) pelas atribuições previstas no art. 68, incisos I a VIII de seu atual Regimento Interno, uma vez que o processo de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é desenvolvido durante o licenciamento ambiental e não deve ser realizado por consultores externos ao órgão;

9.1.4. apresente, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias um cronograma de planejamento com as medidas necessárias para o atendimento da determinação constante do subitem 9.1.1 retro, definindo os responsáveis por tais medidas e os prazos necessários para implementação;

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

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

9.2. recomendar ao Ibama que:

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

9.2.2. elabore um programa de melhoria da qualidade dos Estudos de Impacto Ambiental – EIAs apresentados pelo empreendedor com vistas a corrigir as deficiências descritas no estudo do Ministério Público Federal de 2004;

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

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

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

9.2.6. desenvolva no Sislic um módulo para a geração de informações gerenciais e de controle do processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos sob sua responsabilidade;

9.2.7. analise a oportunidade e conveniência de estimular a prática de comissões institucionais especiais de acompanhamento de impactos ambientais com representantes da sociedade organizada;

9.3. determinar à 8ª Secex que:

9.3.1. insira no planejamento de suas atividades uma avaliação da adequabilidade e da efetividade do Sistema Informatizado do Licenciamento Ambiental (Sislic) para o processo de licenciamento ambiental federal;

9.3.2. monitore o cumprimento das determinações e recomendações indicadas nos itens 9.1 e 9.2 retro;

9.4. encaminhar cópia do relatório de auditoria, bem como cópia do Relatório, Voto e Acórdão proferido:

9.4.1. ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (Ibama), sugerindo a esta autarquia que faça a distribuição do relatório e do acórdão à Diretoria de Licenciamento Ambiental e às respectivas coordenações de licenciamento: Coordenação-Geral de Infra-Estrutura de Energia Elétrica, Coordenação-Geral de Transporte, Mineração e Obras Civas, Coordenação-Geral de Petróleo e Gás, Coordenação de Energia Hidrelétrica e Transposições, Coordenação de Energia Elétrica, Nuclear e Dutos, Coordenação de Transporte, Coordenação de Mineração e Obras Civas, Coordenação de Exploração de Petróleo e Gás, e Coordenação de Produção de Petróleo e Gás;

9.4.2. à Casa Civil da Presidência da República e às Secretarias Estaduais de Meio Ambiente, à Comissão de Meio Ambiente do Congresso Nacional, ao Ministério do Meio Ambiente e ao Ministério Público Federal;

9.5. apensar o presente processo aos autos do TC 027.609/2008-3, para que a Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob) do TCU agregue à instrução final do Fiscobras 2009, os principais achados e conclusões obtidos nesta auditoria para encaminhamento ao Congresso Nacional.

10. Ata nº 38/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/9/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2212-38/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator) e José Jorge.

13.2. Auditores convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

13.3. Auditores presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral