

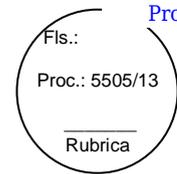


AUDITORIA OPERACIONAL

Procedimentos de licenciamento ambiental e sua fiscalização



Brasília 2014



Sinopse

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental do cidadão brasileiro. Para que isso ocorra, acompanhado de um desenvolvimento econômico e social sustentável, o licenciamento ambiental contribui de forma direta, buscando compensar a atividade econômica humana e a livre iniciativa com a capacidade de manutenção dos recursos naturais.

O órgão responsável, no Distrito Federal, pelas políticas ambientais, bem como pela avaliação de impactos ambientais e pelo licenciamento, autorização, fiscalização e monitoramento de atividades, empreendimentos, produtos e processos considerados efetiva ou potencialmente poluidores, assim como daqueles capazes de causar degradação ambiental, é o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental - IBRAM.

O que o Tribunal buscou avaliar?

Buscou-se verificar os procedimentos de licenciamento ambiental e sua fiscalização. Em cada fase do processo de licenciamento ambiental é preciso emissão de licença específica: a Licença Prévia, no planejamento de uma atividade/empreendimento; a Licença de Instalação, na etapa de construção; e a Licença de Operação, quando da operação/funcionamento.

Para alcançar esse objetivo, foram propostas 2 questões de auditoria:

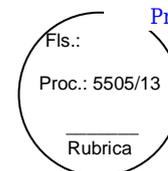
- a) Os recursos materiais e humanos são adequados para a execução das atividades inerentes ao licenciamento ambiental?
- b) Os procedimentos para concessão e monitoramento de licenças ambientais são adequados e atendem os requisitos legais?

O que o Tribunal constatou?

Verificou-se a insuficiência de recursos humanos e materiais para a realização das atividades de licenciamento ambiental e sua fiscalização. Tal situação pode provocar diversos problemas, como riscos de realização de empreendimentos sem o devido licenciamento, deixando de atender ao caráter preventivo dos danos ao meio ambiente, além de comprometer os serviços prestados à sociedade.

Observou-se, ainda, que não há padronização de procedimentos, nem manual para o desenvolvimento das atividades de licenciamento, o que pode levar a tratamento desigual aos empreendedores.

Constatou-se a inexistência de controle e de monitoramento das condicionantes do licenciamento e o descumprimento de prazos legais na emissão das licenças. Essas falhas podem acarretar danos ambientais, com a consequente



perda da efetividade do licenciamento, além de descrédito do órgão e possibilidade de demandas judiciais e empreendimentos funcionando sem a devida licença.

Apurou-se, ainda, que em cerca de 17% das licenças operacionais emitidas a publicidade não é realizada, da mesma forma que não há monitoramento das condicionantes dessas licenças. Da verificação dos processos selecionados na amostra ressaltamos que o órgão tem habitualmente expedido licenças ambientais com exigências de ações corretivas a serem observadas, em detrimento da adoção de medidas anteriores ao deferimento.

Tal fato, aliado à ausência do monitoramento das exigências feitas, propicia que os empreendimentos licenciados funcionem sem que se adotem as medidas necessárias à conformação às normas legais, o que pode possibilitar a ocorrência de danos ao meio ambiente.

Por fim, verificou-se que as compensações ambientais, que devem minimizar os efeitos dos danos provocados pelos empreendimentos ao meio ambiente, não estão cumprindo integralmente a sua finalidade, pois a parte investida em obras e serviços (parquinhos, pistas de skate e aparelhos de ginástica) passa a constituir custo permanente para o órgão, que não possui equipe própria para as devidas manutenções, provocando interdição de muitos dessas benfeitorias.

Quais foram as proposições formuladas pela equipe de auditoria?

Entre as proposições formuladas ao IBRAM, destacam-se: a adequação dos recursos humanos às suas competências; a elaboração de manual referente aos serviços de licenciamento e fiscalização ambientais; a adoção de medidas gerenciais para controle e de monitoramento das condicionantes do licenciamento; a erradicação das solicitações informais ao empreendedor para o atendimento das licenças nos prazos legais; publicação no DODF de todas as licenças ambientais; a não expedição novas licenças ambientais, sem estarem atendidos todos os pré-requisitos necessários e a manutenção dos parquinhos e playgrounds, vinculando sua manutenção.

Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?

Espera-se que, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, a realização de monitoramento preventivo e sistemático dos empreendimentos licenciados; redução do número de processos em atraso; aumento da transparência, eficiência/efetividade, qualidade e produtividade dos trabalhos realizados pelos técnicos; isonomia no tratamento dado aos empreendedores e oferecimento de segurança jurídica aos servidores; e, principalmente prevenção de ocorrência de danos ambientais.



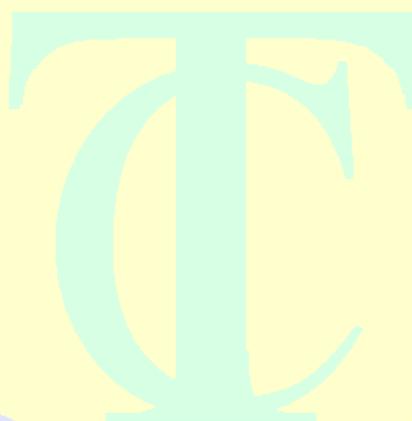
TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

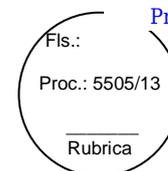
Fls.:

Proc.: 5505/13

Rubrica

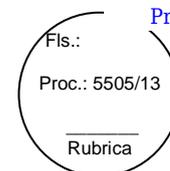
RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA





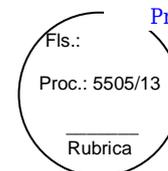
RESUMO

A presente auditoria operacional foi realizada no âmbito do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental (IBRAM), para verificar os procedimentos de licenciamento ambiental e sua fiscalização. Foram aplicadas as seguintes técnicas de auditoria: pesquisa documental; análise da legislação aplicável ao tema; entrevistas e reuniões com servidores; visitas a diversas áreas aonde há empreendimentos que requereram licenças ambientais e utilização de notas de auditorias, para obtenção de informações junto à Jurisdicionada. Os trabalhos desenvolvidos resultaram nos seguintes achados: insuficiência de recursos humanos para a realização das atividades de licenciamento e fiscalização ambientais; insuficiência de recursos materiais e inadequação do ambiente/espço físico no IBRAM/SULFI para o desempenho das atividades; ausência de padronização de procedimentos; inexistência de acompanhamento e controle das condicionantes do licenciamento; não cumprimento dos prazos legais na emissão das licenças ambientais; ausência de publicidade em deferimento de licenças operacionais; licenças expedidas com exigências de ações corretivas a serem observadas e compensação ambiental parcialmente eficiente. Pelas falhas e irregularidades detectadas, foram propostas medidas tendentes a reverter os achados 01, 03, 04, 05, 06, 07 e 08, suas causas e efeitos.



Sumário

1	Introdução	1
1.1	Apresentação	1
1.2	Identificação do Objeto	1
1.3	Contextualização	1
1.3.1	Legislação e Normas Aplicáveis	5
1.4	Objetivos	6
1.4.1	Objetivo Geral	6
1.4.2	Objetivos Específicos	6
1.5	Escopo	6
1.6	Montante Fiscalizado	6
1.7	Metodologia	7
1.8	Crítérios de auditoria	11
1.9	Avaliação de Controle Interno	11
2	Resultados da Auditoria	12
2.1	QA 1 – Os recursos materiais e humanos são adequados para a execução das atividades inerentes ao licenciamento ambiental?	12
2.1.1	Achado 1 – Insuficiência de recursos humanos para a realização das atividades de licenciamento ambiental e sua fiscalização	15
2.1.2	Achado 2 – Insuficiência de recursos materiais, bem como inadequação do ambiente/espaco físico na Superintendência de Licenciamento e Fiscalização - SULFI para o desempenho das atividades.	28
2.2	QA 2 – Os procedimentos para concessão de licenças ambientais são adequados e atendem os requisitos legais?	33
2.2.1	– Achado 3 – Ausência de padronização de procedimentos	40
2.2.2	– Achado 4 – Inexistência de acompanhamento e controle das condicionantes, recomendações e restrições advindas do licenciamento.	41
2.2.3	– Achado 5 – Não cumprimento dos prazos legais na emissão das licenças ambientais	43
2.2.4	– Achado 6 – Ausência de publicidade em deferimento de licenças operacionais	45
2.2.5	– Achado 7 – Licenças expedidas com exigências de ações corretivas a serem observadas	46
2.2.6	– Achado 8 – Compensação ambiental parcialmente eficiente.	47
3	Conclusão	55
4	Proposições	55



1 Introdução

1.1 Apresentação

Auditoria operacional autorizada pela Decisão Administrativa nº 96/2012 (fls. 2), realizada no Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental - IBRAM, para verificar os procedimentos de licenciamento ambiental e sua fiscalização. A execução da presente auditoria compreendeu o período de 22/08/2013 a 03/12/2013.

1.2 Identificação do Objeto

2. A auditoria foi determinada na Decisão Administrativa nº 96/2012 (fl. 2), que trata do Plano Geral de Ação/2013.

3. Assim, os trabalhos realizados verificaram os procedimentos adotados pelo Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental - IBRAM quanto ao licenciamento ambiental e sua fiscalização.

1.3 Contextualização

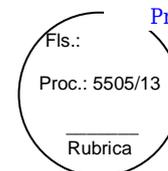
4. O meio ambiente é um direito fundamental da pessoa humana, consoante o disposto no art. 225 da nossa Carta Magna, que estabelece: *“todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para às presentes e as futuras gerações”*.

5. Para se atingir esse preceito constitucional, a Lei Federal nº. 6.938/81¹ instituiu o licenciamento ambiental, mecanismo de política ambiental que busca compensar e/ou mitigar os possíveis impactos da atividade econômica e humana sobre os recursos ambientais.

6. A Lei nº 6.938/81, em seus arts. 6º, 10 e 11 (fls. 7/31), estabelece que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como aqueles capazes de acarretar degradação ambiental, estão sujeitos ao 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.

7. Por meio da Resolução nº 237/97, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA (fls. 32/42) instituiu critérios para o exercício da competência para o licenciamento a que se refere o art. 10 da Lei nº 6.938/81, além de apresentar uma relação exemplificativa das atividades sujeitas ao licenciamento ambiental.

¹ Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.



8. No Distrito Federal, a Lei nº 41/89 (fls. 43/67) que trata da política ambiental local e dispõe sobre o sistema de licenciamento ambiental, é regulamentada pelo Decreto nº 12.960/90 (fls. 68/74).

9. Em cada fase do processo de licenciamento ambiental é preciso emissão de licença específica:

- 1) a Licença Prévia – LP no planejamento de uma atividade/empreendimento;
- 2) a Licença de Instalação – LI na etapa de construção; e
- 3) a Licença de Operação – LO quando da operação/funcionamento.

10. A entidade responsável, no Distrito Federal, pelas políticas ambientais, bem como pela avaliação de impactos ambientais e pelo licenciamento, autorização, fiscalização e monitoramento de atividades, empreendimentos, produtos e processos considerados efetiva ou potencialmente poluidores, assim como daqueles capazes de causar degradação ambiental, é o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental (IBRAM), entidade autárquica com personalidade jurídica de direito público, criado em 28 de maio de 2007, por meio da Lei nº 3.984, para ser o órgão executor de políticas públicas ambientais e de recursos hídricos no Distrito Federal.

11. Como é uma autarquia, o IBRAM possui autonomia administrativa, financeira e patrimonial e pode, dessa forma, celebrar contratos, acordos e convênios com instituições públicas e privadas (nacionais e internacionais) e cooperativas.

12. O IBRAM está vinculado à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – SEMARH e, conforme definido em seu Regimento Interno, possui a seguinte missão².

“Executar e fazer executar as políticas de meio ambiente e de recursos hídricos do Distrito Federal, bem como controlar e fiscalizar o manejo desses recursos a fim de propiciar o desenvolvimento sustentável do Distrito Federal de forma a garantir à população os benefícios alcançados pelo crescimento econômico, sem colocar em risco a qualidade de vida dos moradores da região.”

13. Consoante o Decreto nº 33.316/11, o instituto é formado principalmente pelas seguintes unidades:

- Presidência
- Secretaria-Geral (SEGER)
- Procuradoria Jurídica (PROJU)
- Serviço de Ouvidoria, Controle Interno e Correição (SEOCC)
- Superintendência de Licenciamento e Fiscalização (SULFI)

² Art. 2º do Decreto nº 28.112/07 - Aprova o Regimento Interno do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal - Brasília Ambiental, e dá outras providências.



- Superintendência de Gestão de Áreas Protegidas (SUGAP)
- Superintendência de Estudos, Programas, Monitoramento e Educação Ambiental (SUPEM)
- Unidade de Administração Geral (UAG)

14. A hierarquia entre as unidades organizacionais pode ser observada no organograma do IBRAM apensado às fls. 116/120. O fluxo geral de licenciamento ambiental foi incluído à fl. 121.

15. Dessas unidades, destacamos a Superintendência de Licenciamento e Fiscalização (SULFI), unidade responsável pela gestão do licenciamento, objeto da presente auditoria, possuindo as seguintes atribuições³:

“Coordenar o processo de licenciamento das atividades com potencial poluidor em todo o Distrito Federal e planejar as ações de fiscalização, podendo aplicar penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ambiental.”

16. Segundo dados extraídos do Relatório de Atividades do GDF 2012 – SEPLAN, no exercício de 2012 (fls. 94/115) *“foram produzidas 1.108 Informações Técnicas, 798 Pareceres Técnicos e 19 Relatórios de Vistoria relativos ao licenciamento ambiental de empreendimentos públicos e privados, gerando a emissão de 59 Autorizações Ambientais, 18 Licenças Prévias, 48 Licenças de Instalação e 112 Licenças de Operação com média de 19,75 licenças/autorizações mensais”.*

17. No que tange à fiscalização ambiental *“Foram elaborados 512 relatórios de vistorias chegando-se a 1.323 procedimentos fiscais, porém foram revertidos em valores pecuniários 534 procedimentos chegando ao valor de R\$ 2.300.000,00 (Dois milhões e trezentos mil reais) em multas aplicadas, com estimativa de acréscimo de 30 % dos procedimentos fiscais para 2013”.*

18. A compensação ambiental/florestal faz parte do processo de licenciamento, sendo instrumento de contrapartida para os impactos ambientais negativos quando da implantação de um empreendimento. Compete à Unidade de Compensação Florestal e Ambiental – UCAF, vinculada à Presidência, acompanhar e supervisionar a realização da devida compensação, a partir de medidas administrativas junto às Superintendências e, principalmente, junto à Câmara de Compensação Ambiental, colegiado deliberativo composto pelos titulares das unidades de comando do IBRAM.

19. Embora haja uma mensuração do dano ambiental para a definição do valor da compensação ambiental, vale destacar que essa é realizada, via de regra, com o plantio de mudas ou na realização de benfeitorias em unidades de conservação do DF.

20. Destaque-se que o Decreto Federal S/N de 10.01.2002 (fls. 407/411), criou a Área de Proteção Ambiental - APA do Planalto Central, que ocupa cerca de 60% da área do Distrito Federal, com o intuito de proteger os mananciais, regular o uso dos recursos hídricos e o parcelamento do solo, garantindo o uso racional dos recursos naturais e protegendo o patrimônio ambiental e cultural da

³ Fonte – www.ibram.df.gov.br



região, observando-se as áreas urbanas já definidas pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT.

21. O licenciamento ambiental e a respectiva supervisão dos demais processos dele decorrentes eram realizados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, por intermédio de sua Gerência Executiva no Distrito Federal, no que se refere a:

I - implantação de projetos de urbanização, novos loteamentos e expansão ou modificação daqueles já existentes;

II - implantação ou expansão de serviços públicos de água, esgoto e energia elétrica;

III - remoção de vegetação nativa em qualquer estágio de sucessão;

IV - abertura de novas ou ampliação das vias de comunicação existentes;

V - modificação de gabarito de construção, taxa máxima de ocupação e módulo mínimo de parcelamento do solo;

VI - construção de diques e barragens nos cursos d'água; e

VII - implantação ou execução de qualquer atividade potencialmente degradadora do meio ambiente, nos termos da lei.”⁴

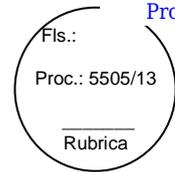
22. As demais áreas do Distrito Federal (as APAs da Bacia do Rio Descoberto e da Bacia do Rio São Bartolomeu, criadas pelo Decreto no 88.940/83; o Parque Nacional de Brasília, criado pelo Decreto no 241/61; a Floresta Nacional de Brasília, criada pelo Decreto de 10 de junho de 1999; e as Zonas Urbanas de Consolidação de Sobradinho e Planaltina) eram licenciadas pela Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH. Isso até 2007, quando da criação do IBRAM que passou a exercer esta tarefa.

23. Somente dois anos após sua criação, o IBRAM passou a fazer o licenciamento da APA do Planalto Central, onde se encontram os empreendimentos de maior vulto, conforme deliberado no Decreto Federal s/n, de 29/04/2009 (fls. 412/413). Entre 2007 e 2009 a maior parte dos licenciamentos era dirigida a postos de combustíveis inseridos em áreas urbanas.

24. Ainda, a Lei Complementar nº 140/2011 (fls. 489) transferiu o controle ambiental sobre o transporte interestadual, fluvial ou terrestre, de produtos perigosos para a União, cabendo ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA a responsabilidade de licenciar tais atividades, ficando o IBRAM responsável somente pelo licenciamento das empresas cujos pontos de carregamento e descarregamento dos produtos perigosos estejam dentro dos limites distritais. Todavia, atribuiu aos Estados o controle dos empreendimentos relacionados ao uso e manejo da fauna silvestre, atribuição anteriormente exercida pelo IBAMA.

25. Convém mencionar também que por meio dos Decretos nºs 28.863/08 e 34.476/2013, foram criados respectivamente o Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos de Solo e Projetos Habitacionais – GRUPAR e o

⁴ Art. 5º do Decreto Federal S/N de 10.01.2002.

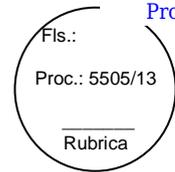


Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais – GRUPOHAB, vinculado à Secretaria de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano, constituídos por diversos representantes de órgãos e entidades da Administração Pública do DF, no qual o IBRAM está representado (fls. 362/373).

26. No que diz respeito a fiscalizações anteriores realizadas no âmbito dessa Corte de Contas, destacam-se os Processos nº 26.086/06, que trata de auditoria operacional realizada no IBRAM, com o fim de verificar seus atos de gestão no decorrer dos exercícios de 2007 e 2008, e 18.912/11, que também trata de auditoria operacional para avaliar a gestão das Unidades de Conservação Ambiental – UCs sob a responsabilidade do Governo do Distrito Federal, no que concerne tanto aos aspectos de implementação dessas áreas, quanto à fiscalização e proteção de seu patrimônio.

1.3.1 Legislação e Normas Aplicáveis

- Constituição Federal de 1988.
- Lei Orgânica do Distrito Federal.
- Lei Complementar Distrital nº 827/10.
- Lei Federal nº 6.938/1981.
- Lei Federal nº 9.605/98.
- Lei Federal nº 9.985/00.
- Decreto Federal nº 4.340/02.
- Decreto Federal nº 6.848/09.
- Resolução nº 01/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.
- Resolução nº 11/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.
- Resolução nº 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.
- Resolução nº 371/06 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.
- Lei Distrital nº 41/89.
- Lei Distrital nº 1.224/96.
- Lei Distrital nº 1.869/98.
- Lei Distrital nº 3.458/04.
- Lei Distrital nº 3.984/07.
- Decreto Distrital nº 12.960/90.
- Decreto Distrital 14.783/93
- Decreto Distrital nº 15.869/94.
- Decreto Distrital nº 17.805/96
- Decreto Distrital nº 23.585/2003
- Decreto Distrital nº 33.316/11.



- Decreto Distrital nº 33.897/12.
- Instruções diversas do IBRAM.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo Geral

27. Verificar os procedimentos de licenciamento ambiental e sua fiscalização.

1.4.2 Objetivos Específicos

28. Responder às seguintes questões de auditoria:

- a) Os recursos materiais e humanos são adequados para a execução das atividades inerentes ao licenciamento ambiental?
- b) Os procedimentos para concessão de licenças ambientais são adequados e atendem os requisitos legais?

1.5 Escopo

29. Constitui escopo da presente auditoria a análise de processos de licenciamento ambiental e sua fiscalização, sob a responsabilidade do IBRAM, no período de 2011/2013, abordando critérios operacionais e legais, de maneira à propositura de melhorias nos procedimentos adotados pelo Instituto. Os processos foram selecionados a partir da metodologia descrita mais adiante.

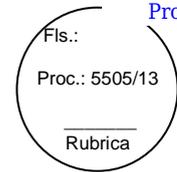
1.6 Montante Fiscalizado

30. Por se tratar de auditoria nos procedimentos de concessão de licença ambiental, não é possível mensurá-los.

31. Como as atividades de licenciamento ambiental constituem atividade-fim do IBRAM, em sentido lato, pode-se dizer que o montante fiscalizado poderia corresponder ao orçamento do Instituto. Nesse sentido, incluímos os dados referentes a 2011 a 2013, ressaltando que nos dois primeiros anos referem-se ao orçamento liquidado, enquanto o último trata-se do orçamento previsto na Lei Orçamentária Anual.

- Orçamentos do IBRAM (fls. 130/144):
 - a) 2011 (ref. dezembro): R\$ 18.214.428,91 (liquidado);
 - b) 2012 (ref. dezembro): R\$ 27.088.538,35 (liquidado);
 - c) 2013 (ref. maio): R\$ 29.907.352,00 (previsto na LOA).

32. Porém, como o objeto da auditoria constitui apenas uma das atividades-fim do IBRAM (vinculada à SULFI, uma das três superintendências do instituto – vide § 13 anterior), entendemos que o valor total dos orçamentos não representa com exatidão o montante fiscalizado.

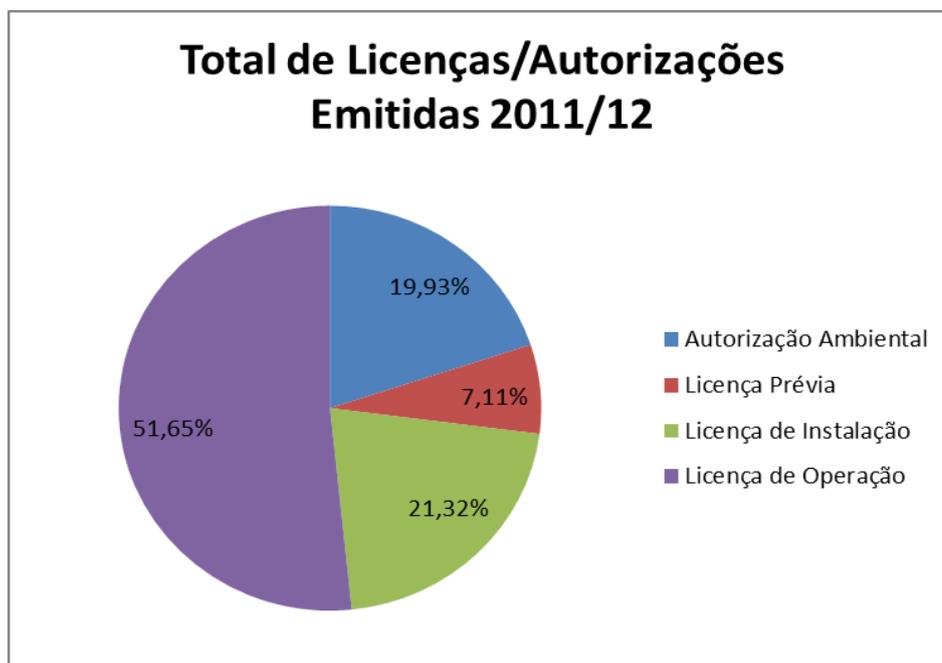


1.7 Metodologia

33. Foram realizadas diversas entrevistas com os dirigentes do órgão, em especial com os Srs. Aldo César Vieira Fernandes, Chefe da Superintendência de Licenciamento e Fiscalização – SULFI, Wellington Rodrigues dos Santos, Coordenador de Licenciamento Ambiental, unidade subordinada à SULFI e Sras. Alessandra do Valle, Chefe da Unidade de Administração Geral - UAG, Ladilucy Pereira Armond, Diretora de Gestão de Pessoas – DIGEP, Jaqueline de Oliveira Alves, Gerente de Desenvolvimento – GERED e Sr. Saulo Guilherme Freitas - Técnico em Atividades Ambientais -, que acompanhou a equipe de auditoria nas visitas às unidades de conservação.
34. Além da Matriz de Planejamento, foi elaborado um checklist (PT II, fls. 150/152) para levantamento das informações quanto à estrutura, procedimentos e aderência às normas legais relativas à concessão de licenças ambientais e sua fiscalização.
35. Dessa forma foi possível avaliar os procedimentos de licenciamento por meio da delimitação de amostras de processos de concessão de licenças ambientais, emitidas no período de 2011 a 2013.
36. Para isso o checklist presente às folhas 150/152 (PT II) foi aplicado nos processos de concessão de licenciamento ambiental, avaliando a estrutura do IBRAM, seus procedimentos e aderência às normas legais.
37. Tendo em conta o grande volume de licenças emitidas (consoante documento encaminhado pelo IBRAM foram expedidas no período 577 licenças/ autorizações ambientais - fls. 234/251), do reduzido tamanho da equipe e do prazo para sua execução, optou-se pela análise amostral não aleatória, por cotas, de 46 processos de licenciamento, que representou aproximadamente 10 % do total.
38. Convém mencionar que as 577 licenças/ autorizações, equivalem a 472 processos (ver Tabela 1), vez que o licenciamento é constituído de três fases que estabelecem condições e medidas de controle ambiental e que deverão ser observadas pelo empreendedor (Licenças Prévia, de Instalação e de Operação).
39. Os processos foram selecionados de forma a serem suficientes à definição de uma visão geral do procedimento atualmente adotado. Para tanto, observou-se que, do total das licenças emitidas, 52% referiam-se às Licenças de Operação, conforme Gráfico 1 a seguir. Dessa feita, selecionamos os processos referentes a essas licenças, que além de representarem a maioria, englobam, ainda, as demais licenças, pois o licenciamento é um processo, isto é, em tese, só se pode adquirir a licença de operação depois que se obtiveram as demais.



Gráfico 1



40. Ressalte-se que as autorizações ambientais são concedidas a atividades ou empreendimentos que, embora não estejam sujeitos ao licenciamento, necessitam de controle pelo órgão ambiental devido à sua natureza, peculiaridade, especificidade ou localização e tem caráter temporário. Caso o empreendimento, atividade, pesquisa, serviço ou obra exceda o prazo estabelecido, de modo a configurar situação permanente, serão exigidas as licenças ambientais correspondentes, em substituição à autorização ambiental expedida. Sabendo-se que as autorizações são atos discricionários e precários, com prazo de validade estabelecido em cronograma operacional, conforme a atividade ou empreendimento, consideramos que teria pouca representatividade na análise dos procedimentos os processos que cuidam exclusivamente dessas.

41. Dentro dos processos verificados havia várias renovações de licenças. Além disso, dependendo do tipo de atividade, podem ser requeridas autorizações ambientais complementares, como por exemplo, numa obra civil, usina de concreto ou dosadora de asfalto. No caso de parcelamento de solo é expedida uma LO para cada quadra. Procuramos enfatizar os procedimentos de emissão das primeiras LP, LI e LO, desconsiderando suas renovações, pois tornaria inviável a consolidação dos dados.

42. O Anexo I da Resolução Conama nº 237/97 apresenta relação dos empreendimentos e atividades que necessitam de licenciamento ambiental. Diante disso, elencamos as atividades que foram licenciadas pelo IBRAM, por processo, no período, dando ênfase às principais atividades (transporte, terminais e depósitos; postos de combustíveis; atividades agropecuárias; serviços de utilidade; obras civis; e indústria de produtos alimentares e bebidas) que representam aproximadamente 77% dos processos.

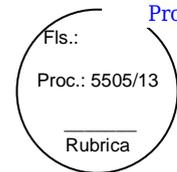


Tabela 1 – Total de Licenças emitidas em 2011 e 2012

EMPREENHIMENTO	QTDE	%
TRANSPORTE, TERMINAIS E DEPÓSITOS	113	23,94%
POSTOS DE COMBUSTÍVEL	86	18,22%
ATIVIDADES AGROPECUÁRIAS	50	10,59%
SERVIÇOS DE UTILIDADE	47	9,96%
OBRAS CIVIS	41	8,69%
INDÚSTRIA DE PRODUTOS ALIMENTARES E BEBIDAS	26	5,51%
OUTRAS OBRAS	20	4,24%
INDÚSTRIAS DIVERSAS	17	3,60%
USO DE RECURSOS NATURAIS	16	3,39%
ATIVIDADES DIVERSAS	11	2,33%
INDÚSTRIA DE PAPEL E CELULOSE	11	2,33%
TURISMO	9	1,91%
INDÚSTRIA QUÍMICA	7	1,48%
PLANO DE RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DEGRADAS	6	1,27%
INDÚSTRIA DE MADEIRA	4	0,85%
INDÚSTRIA METALÚRGICA	4	0,85%
INDÚSTRIA DE PRODUTOS MINERAIS NÃO METÁLICOS	3	0,64%
INDÚSTRIA DE BORRACHA	1	0,21%
TOTAL	472	100,00%

Fonte: IBRAM – Anexo I

43. Entretanto, tendo em conta que dirigimos nossa amostra para as Licenças Operacionais, seguimos a composição apresentada na Tabela 2 para seleção dos processos a serem verificados.

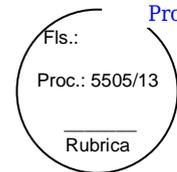


Tabela 2 - Total de Licenças Operacionais emitidas em 2011 e 2012

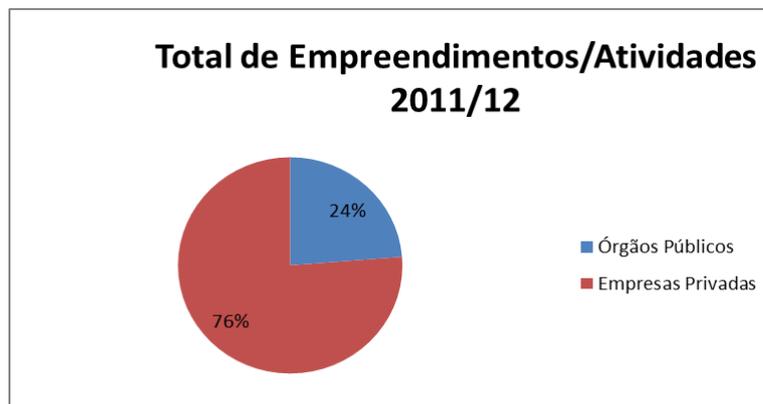
EMPREENDIMENTO	Total de Processos LO	%	Processos LO Verificados	%
TRANSPORTE, TERMINAIS E DEPÓSITOS	108	40,00%	13	12,04%
POSTOS DE COMBUSTÍVEL	46	17,04%	7	15,22%
ATIVIDADES AGROPECUÁRIAS	30	11,11%	6	20,00%
INDÚSTRIA DE PRODUTOS ALIMENTARES E BEBIDAS	25	9,26%	3	12,00%
INDÚSTRIA DE PAPEL E CELULOSE	11	4,07%	4	36,36%
INDÚSTRIAS DIVERSAS	10	3,70%	0	0,00%
USO DE RECURSOS NATURAIS	10	3,70%	2	20,00%
SERVIÇOS DE UTILIDADE	9	3,33%	2	22,22%
ATIVIDADES DIVERSAS	3	1,11%	2	66,67%
INDÚSTRIA QUÍMICA	5	1,85%	1	20,00%
INDÚSTRIA METALÚRGICA	3	1,11%	1	33,33%
INDÚSTRIA DE PRODUTOS MINERAIS NÃO METÁLICOS	2	0,74%	1	50,00%
OBRAS CIVIS	2	0,74%	1	50,00%
OUTRAS OBRAS	2	0,74%	1	50,00%
TURISMO	2	0,74%	1	50,00%
INDÚSTRIA DE BORRACHA	1	0,37%	0	0,00%
INDÚSTRIA DE MADEIRA	1	0,37%	1	100,00%
TOTAIS	270	100,00%	46	17,04%

Fonte: IBRAM – Anexo I

44. Observamos, também, que 76% dos empreendimentos/atividades licenciados no período referiam-se ao setor privado (Gráfico 2).



Gráfico 2



1.8 Critérios de auditoria

45. Adequação dos recursos materiais e humanos para a realização das atividades de licenciamento ambiental e sua fiscalização, transparência dos procedimentos adotados, observância dos dispositivos legais e resultados obtidos.

1.9 Avaliação de Controle Interno

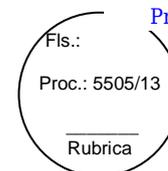
46. A avaliação dos controles internos existentes em um órgão a ser auditado é providência importante para que se possa definir o escopo da auditoria. Com efeito, para precisar os alvos da auditoria há que se aferir o ambiente de controle existente em cada órgão, bem como o gerenciamento de riscos e a qualidade da comunicação em níveis horizontal e vertical, além de inúmeras outras variáveis que caracterizam a eficácia dos controles internos.

47. Porém, convém destacar que os aspectos de controle interno estão presentes no escopo da 1ª questão de auditoria, na qual serão avaliados no decorrer da análise dos procedimentos do licenciamento ambiental.

48. Entretanto, para maior esclarecimento dos trabalhos realizados pela auditoria interna, entrevistamos o Sr. Cristiano Cardoso Soares de Sá, Chefe da UCI – Unidade de Controle Interno, que esclareceu as principais atividades desenvolvidas na área (fl.122), que são a análise, por amostragem de processos de licenciamento analisados (exemplo às fls. 123/127), o atendimento a demandas do sistema SaeWeb – Sistema de Gestão da Auditoria do Distrito Federal e atendimentos pontuais às Superintendências, Secretaria Geral e Presidência.

49. Destacamos que foi identificada grande quantidade de recomendações encaminhadas à Presidência do Instituto, visando à melhoria dos procedimentos de licenciamento ambiental.

50. Todavia, os trabalhos realizados evidenciaram falhas nos sistemas de controle interno, conforme será apresentado nos parágrafos posteriores. A relatada carência de pessoal impacta diretamente na prestação dos serviços do Instituto. A inexistência de rotinas de trabalho, que não se encontram, ainda, consolidadas e manualizadas, afetam diretamente os serviços desenvolvidos pelo órgão.



2 Resultados da Auditoria

2.1 QA 1 – Os recursos materiais e humanos são adequados para a execução das atividades inerentes ao licenciamento ambiental?

Não. Há necessidade de ampliar o quadro de servidores e os recursos materiais à disposição. Por outro lado, cabe destacar que os servidores em atividade tem perfil adequado para a realização de suas atribuições e estão sendo regularmente capacitados.

51. Nesta questão de auditoria procuramos verificar se o quantitativo de servidores é adequado, se o perfil do(s) servidor(es) responsável(eis) pela avaliação dos pedidos e emissão das licenças é compatível com a tarefa e se o IBRAM possui estrutura física e tecnológica adequada à avaliação e emissão de licenças.

52. Em relação ao perfil dos servidores responsáveis pela avaliação dos pedidos e emissão das licenças, ressaltamos que o quadro da SULFI é composto por 75 servidores com formações profissionais diversas⁵, tais como Engenheiros Ambientais, Engenheiros Agrônomos, Biólogos, Químicos, Geólogos, etc. (fls. 183/186).

53. No que tange à realização de cursos de capacitação e treinamento pelos servidores da SULFI, entramos em contato com as servidoras Ladilucy Pereira Armond - DIGEP, Jaqueline de Oliveira Alves - GERED, João Carlos Costa Oliveira - SULFI e Aldo César Vieira Fernandes - SULFI, para obtermos informações a respeito, assim como dos recursos humanos disponíveis.

54. Consultamos o sistema interno SISCOEX para verificar os recursos empenhados e liquidados nos anos de 2011 a 2013, no que diz respeito aos cursos de capacitação e serviços de seleção e treinamento (fls. 480/483):

Tabela 3 – Recursos Seleção e Treinamento

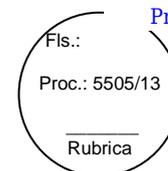
ANO	Valor Empenhado (R\$) ⁶	Valor Liquidado (R\$) ⁷
2011	98.160,30	94.432,50
2012	125.472,00	120.732,00
2013	105.807,60	58.547,00

Fonte: SISCOEX

⁵ Arquitetura e Urbanismo (2), Biologia (8), Contabilidade/Administração (1), Ed. Física (1), Eng. Agrônômica (8), Eng. Ambiental (9), Eng. Civil (2), Eng. Florestal (7), Eng. Sanitarista e Ambiental (1), Geografia (3), Geologia (4), Matemática/Estatística (1), Med/Veterinária (2), Química (2) e Turismologia (1). Do total, 74,67 % é de servidores efetivos.

⁶ Programa de Trabalho Capacitação de Servidores – IBRAM.

⁷ Conforme notas de lançamento com a descrição – Pessoa Jurídica – Serviços de Seleção e Treinamento.



55. Conforme informado em entrevista realizada, em 02/10/2013, com as servidoras Ladilucy Pereira Armond e Jaqueline de Oliveira Alves, somente com a reestruturação do IBRAM⁸, em 2011, foi criada a Gerência de Desenvolvimento - GERED que passou a gerenciar o desenvolvimento e capacitação de servidores do Instituto.

56. Fomos informados que a partir de 2011/2012, foi feito o levantamento das necessidades de cursos de capacitação junto aos Superintendentes. Já em 2013, foi feito o levantamento junto aos Gerentes e Superintendentes.

57. Os cursos de capacitação previstos/realizados de 2011 a 2013 constam às fls. 225/233. Alguns ainda não foram realizados (fls. 228) e outros, não previstos inicialmente, ocorreram praticamente sem ônus ao órgão (fls. 229/230).

58. As servidoras Ladilucy Pereira Armond e Alessandra do Valle informaram acerca de procedimentos para a melhoria dos processos internos do IBRAM e capacitação de pessoal, a partir da elaboração de contrato firmado entre o IBRAM e a UNESCO (Edital nº 001/20013 - IBRAM/UNESCO 914BRZ2001).

59. Isto envolve a entrega de diversos projetos⁹, dentre eles, o desenvolvimento da política de gestão de pessoas, capacitação, treinamento e desenvolvimento dos servidores e a implantação de programa de gestão por resultados do IBRAM-PGR (fls. 57/69 – Anexo II).

60. Diante do exposto e considerando, também, o tempo médio de permanência do servidor no Instituto (3,16 anos – vide § 71), entendemos que o perfil profissional dos servidores é compatível com o desempenho das atividades de licenciamento ambiental e que o órgão vem propiciando treinamento adequado ao quadro de servidores da SULFI.

61. Em relação à adequação e disponibilidade de recursos materiais para a realização das tarefas, verificamos que, atualmente, o ambiente físico de trabalho na SULFI (Foto 1), bem como a quantidade de computadores à disposição¹⁰ dos servidores é inadequada e insuficiente para o desenvolvimento das atividades (Achado 2). Em visita a outros setores do Instituto (UAG, PROTOCOLO, GERED), percebemos também a mesma situação.

⁸ Decreto nº 33.316/2011 (fls. 375).

⁹ Projetos especificados às fls. 63/69 do Anexo II.

¹⁰ O Sr. Thulio Cunha Moraes, Técnico em Atividades do Meio Ambiente, em entrevista, informou que há 1 computador por servidor.



Foto 1

62. Com relação à existência de arquivo centralizado e organizado das licenças emitidas, realizamos entrevista com o servidor Fabrício Lima Madeira, Técnico em Atividades Ambientais, lotado na GERIC/SULFI, que informou que, desde dezembro de 2012, foi elaborada planilha de acompanhamento de emissão das licenças (fls. 281/304), com o posterior arquivamento da referida documentação (Fotos 2 e 3). Neste sentido, entendemos que está apropriado o procedimento.

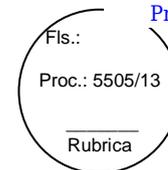


Foto 2



Foto 3

63. Quanto à existência de sistema informatizado de controle das solicitações, das licenças emitidas e de sua validade, bem como controle dos prazos de concessão, o aplicativo 'IBRAM WEB', que é um sistema de gestão ambiental online, atenderá as mais variadas situações quando suas várias funcionalidades estiverem totalmente implementadas tornando possível o melhor controle e acompanhamento dos processos de licenciamento (fls. 384/406).



64. A este respeito, o Gerente de Tecnologia da Informação do IBRAM, Sr. José Tadeu Silva, registrou:

“Em resposta ao questionamento da auditoria, informamos que o IBRAM WEB está disponível na intranet para acesso dos servidores do IBRAM. Quanto ao acesso externo, conforme a política de segurança de TI do GDF, o sistema deverá ser migrado para o datacenter da SUTIC/SEPLAN.

Sobre esse ponto, esta GETI/IBRAM está tentando a migração em parceria com àquela Subsecretaria. No entanto, a migração tem enfrentado diversas dificuldades visto que não há documentação do sistema instalado.

Para contornar esta dificuldade, elaboramos um Termo de Referência para a contratação de consultoria especializada, no âmbito do projeto de qualificação técnica UNESCO-IBRAM, objetivando o registro da documentação do sistema que possibilite manutenções e evoluções do sistema. No momento, esse TR está sob análise da Presidência.”

65. Atualmente, os processos do IBRAM referentes a licenciamento ambiental são registrados no SICOP¹¹. O interessado apresenta a documentação relativa ao pedido de licenciamento, o servidor do órgão faz o cadastro com dados básicos do interessado e, posteriormente, o processo é autuado no protocolo e digitalizado, o que facilitará, futuramente, o acesso das informações pelos interessados quando o aplicativo IBRAM WEB ficar disponível com acesso ao público externo e suas funcionalidades estiverem totalmente implementadas.

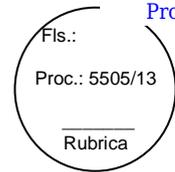
66. Apesar das dificuldades na contratação de empresa especializada, ou por conta de carência de pessoal, ainda que o sistema informatizado, IBRAM WEB, não esteja plenamente desenvolvido, entendemos que o Instituto tem adotado medidas para sua implementação, atendendo tecnologicamente à avaliação e emissão de licenças.

2.1.1 Achado 1 – Insuficiência de recursos humanos para a realização das atividades de licenciamento ambiental e sua fiscalização

Critério

67. A quantidade de servidores deve ser suficiente à adequada prestação do serviço público. Assim, conforme levantamento efetuado pelo órgão, assinalou-se a quantidade de servidores disponíveis em confronto aos que seriam necessários e por intermédio do Ofício nº 419/2013-GAB/SEMARH, registrou-se que se encontra na Secretaria de Administração Pública do DF - SEAP, o Processo nº

¹¹ Sistema de Controle de Processos do Governo do Distrito Federal. O SICOP foi criado com o objetivo de integrar os sistemas de cadastramento, controle e acompanhamento de processos entre as unidades administrativas do complexo do Governo do Distrito Federal e constitui um importante instrumento de gerenciamento que agiliza o processo de tomada de decisões. <http://www.gdfnet.df.gov.br/sicop/busca>



391.000.176/2012 referente ao Projeto de Lei que trata da reestruturação da carreira de atividades do meio ambiente, no qual é feita a solicitação do aumento de vagas autorizadas, passando de 270 para 415 entre analistas e técnicos (fls. 1 - Anexo II)

68. A seguir, insere-se a proposta do Instituto para suprir a necessidade de pessoal na Superintendência de Licenciamento e Fiscalização – SULFI, nas Unidades de Coordenação de Licenciamento Ambiental - COLAM e de Coordenação de Fiscalização Ambiental – COFIS.

Tabela 4 – Servidores Disponíveis X Necessários

COLAM				COFIS			
<i>Disponível</i>		<i>Necessário</i>		<i>Disponível</i>		<i>Necessário</i>	
<i>Analistas</i>	<i>Adm.</i>	<i>Analistas</i>	<i>Adm.</i>	<i>Aud.</i>	<i>Adm.</i>	<i>Aud.</i>	<i>Adm.</i>
40	10	60	14	43	4	110	7

Fonte: IBRAM – Ofício nº 100.002.927/2013 – PRESI/IBRAM (fls. 275/329)

Análises e Evidências

69. Em relação ao quantitativo de servidores do IBRAM para o desempenho das atividades de licenciamento e fiscalização, previstas nos Arts. 17 a 23 do Regimento Interno, algumas considerações devem ser feitas.

70. Na tabela a seguir apresentamos uma visão geral do quadro de servidores da Superintendência de Licenciamento e Fiscalização - SULFI.

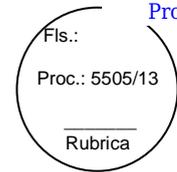


Tabela 5 – Caracterização dos Servidores - SULFI

	Total
Servidores efetivos (inclusive requisitados)	59 (78,6 %)
Servidores sem vínculo:	15 (20 %)
Servidores de Força-Tarefa	1 (2,4 %)
Total de servidores	75
Superintendentes, Gerentes, Coordenadores e Chefes <u>com vínculo – concursados.</u>	6 (37,5%) ¹²
Superintendentes, Gerentes, Coordenadores e Chefes <u>sem vínculo</u>	10 (63,5%)
Tempo médio de ‘exercício’	3,16 anos

Fonte: IBRAM - Ofício nº 100.002.367/2013 – PRESI/IBRAM

71. Observamos que, nesta Superintendência, cerca de 80% dos servidores tem vínculo com a administração pública, o que é satisfatório. Todavia, os cargos de direção, de chefia e de assessoramento são preenchidos, na sua maior parte, por servidores sem vínculo.

72. Sintetizamos nas Tabelas 6 e 7, em seguida, a quantidade de licenças e autorizações ambientais emitidas em 2011 e 2012 (fls. 234/251):

Tabela 6 – Licenças Emitidas

	2011	2012
Licenças Prévias (LP)	18	24
Licenças de Instalação (LI)	66	71
Licenças de Operação (LO)	150	161
Total de Licenças	234	256
Autorizações Ambientais (AA)	49	78

Fonte: IBRAM – Anexo I

¹² O percentual refere-se à totalidade dos cargos de Superintendência, Gerência e Chefes de Núcleo. Ex: Dos 16 cargos, apenas 37,5 % é ocupada por servidores concursados.

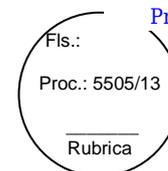


Tabela 7 – Processos de solicitações de licenças/autorização

	Licenças	Aut. Ambiental
2011	174	40
2012	171	43

Fonte: IBRAM – Ofício nº 100.002.367/2013 – PRESI/IBRAM

73. Em entrevista com o Sr. Aldo César Vieira Fernandes, Superintendente da SULFI, fomos informados que cerca de 70% dos serviços de fiscalização decorrem de reclamações na Ouvidoria do IBRAM, o que prejudica o licenciamento, pois o analista tem que interromper a análise dos processos de licenciamento para atender as mais diversas entidades.

74. Ratificando a informação constante do Ofício nº 2.927/13 – PRESI/IBRAM, fls. 273/274, este servidor destacou, ainda, que em decorrência da carência de servidores, a Gerência de Licenciamento e Acompanhamento de Atividades - GELAC não consegue fiscalizar as etapas de atendimento das condicionantes das licenças 'ao longo do período de funcionamento da licença adquirida', mas somente na obtenção da licença subsequente:

“d) O monitoramento e a fiscalização dos empreendimentos e atividades efetivamente poluidoras, assim como o controle e monitoramento das condicionantes das licenças ambientais (LP, LI e LO) é realizado quando dos pedidos das licenças subseqüentes ou de renovação das licenças, por denúncia oriunda da comunidade, por determinação da justiça (diversos Tribunais) ou por requisição do Ministério Público (MPF e MPU/MPDFT) ou, ainda, pela Delegacia Especial de Meio Ambiente (DEMA).

75. Informou também que existem inúmeras demandas de diversos órgãos externos (Ministério Público Federal - MPF, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT, Divisão Especializada em Meio Ambiente da Polícia Civil - DEMA, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDFT, Promotoria do Meio Ambiente, Patrimônio Urbanístico e Imobiliário - PROMAI e Departamento de Polícia Federal - DPF), elevando ainda mais o volume de trabalho dos servidores. Para obtermos informações a este respeito, encaminhamos a Nota de Auditoria nº 06 (fls. 484/485), cuja resposta evidencia uma demanda externa extremamente relevante (fls. 486/487):

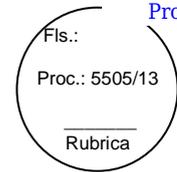


Tabela 8 - Demandas

ANO	Órgãos Externos	Ouvidoria
2011	337	726
2012	513	1.035
2013 (até 11 de novembro)	984	1.155

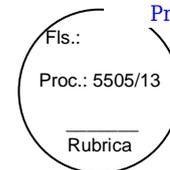
Fonte: IBRAM - Ofício nº 100.003.060/2013 – PRESI/IBRAM (fls. 486)

76. Dessa forma, tendo por base o exercício de 2012, se considerarmos as licenças/autorizações emitidas e solicitadas (548), as demandas respondidas às mais diversas entidades e as solicitações da ouvidoria (1.548 - considerando que cada uma delas gera um parecer técnico, um relatório ou uma pesquisa) e que apenas 30 Analistas de Atividades de Meio Ambiente realizam essas atividades (os demais ocupam cargos de chefia ou assessoramento – fls. 183/186), temos que, em média, cada um deles produz aproximadamente seis informações/pareceres mês, ou seja, um parecer a, aproximadamente, cada três dias úteis, que requerem acuidade e as mais diversas técnicas, além de vistoria *in loco*.

77. Cabe destacar que a quantidade de processos de licenciamento/autorização ambiental que tramitam atualmente (set/2013) no IBRAM é de 3.059 processos, sendo 2.555 relativos a licenças ambientais e 504 referentes a autorizações ambientais (fls. 181, verso, item 'g'). Ou seja, quase cinquenta por cento a mais do que foi executado pelos servidores em 2012.

78. Por exemplo, na elaboração de um parecer técnico para a emissão de uma licença prévia são verificadas as mais diversas legislações, a depender da atividade a ser licenciada. O analista tem que observar a localização do empreendimento, para verificar se ele está de acordo com o zoneamento ou destinação da região (Normas de Edificação e Gabarito – NGB, Plano Diretor Local – PDL e Plano Diretor de Ordenamento Territorial), verificar a documentação apresentada, analisar as Plantas do Sistema Cartográfico do Distrito Federal – SICAD, elaborar Termo de Referência e avaliar os Estudos Ambientais, além de realizar vistoria para averiguar a conformidade das condições de funcionamento dos empreendimentos e apresentar relatório fotográfico. Isto é, não se trata de procedimento simples que possa ser realizado em menor tempo.

79. Dessa feita, a elevada quantidade de pareceres/mês por analista aliada a complexidade dos mesmos e a crescente demanda por licenciamento demonstra a insuficiência de recursos humanos.



80. Ressalte-se que o Superintendente registrou em entrevista¹³ a necessidade de ampliar o quadro de servidores com o objetivo de aprimorar os serviços de fiscalização, tanto na área meio, quanto na área fim do IBRAM.

81. Advertiu que a carência de recursos humanos tornou-se mais evidente com a promulgação da Lei Complementar nº 140/2011 (fls. 325/328) que atribuiu aos Estados o controle dos empreendimentos relacionados ao uso e manejo da fauna silvestre, atribuição anteriormente exercida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA.

82. Há somente um servidor na SULFI com a formação de Médico-Veterinário, para atender a (futura) demanda dos empreendimentos relacionados à fauna, o que torna patente, uma vez mais, a carência de pessoal (fls. 185).

83. Ressaltamos que, após dois anos da publicação da LC nº 140/11, ainda não foi efetivada a passagem das atribuições do IBAMA para o IBRAM em virtude da insuficiência de recursos humanos (fls. 321/323).

84. Recentemente, diante da negativa do IBAMA em manter a operação de cadastramento de produtos no Sistema DOF (Documento de Origem Florestal), fato que, segundo documento às fls. 321/323, poderia paralisar a cadeia de extração e transporte de madeira do DF e vir a prejudicar cerca de 12 (doze) mil criadores (fls. 321/323), fez-se necessária a criação de novos cargos no IBRAM, compreendendo uma coordenação, 5 gerências e uma chefia (Decreto nº 34.860, de 21 de novembro de 2013 – fls. 471).

85. Em atendimento à Nota de Auditoria nº 03-5505/13 (fls. 270/272), via Ofício nº 100.002.927/2013-PRESI/IBRAM (fls. 275/329), assinalou-se a quantidade de servidores lotados na Coordenação de Licenciamento Ambiental - COLAM e na Coordenação de Fiscalização Ambiental - COFIS, em oposição aos que seriam necessários para o desempenho das atividades (fls. 275-verso) – ver Tabela 4 (§ 69).

86. Assim, pelo exposto nos parágrafos precedentes, ficou assinalado um déficit de analistas e auditores no quadro do IBRAM, independente das novas atribuições decorrentes da Lei Complementar nº 140/2011.

87. Os arts. 17 a 25 do Regimento Interno do IBRAM expõem suas diversas atribuições (fls. 471/476). Em especial, destacamos, a seguir, o teor dos arts. 20 a 23 que evidenciam as atribuições da SULFI e de suas Gerências:

“Art. 20 - À Diretoria de Licenciamento Ambiental, unidade orgânica diretiva, diretamente subordinada à Superintendência de Licenciamento e Fiscalização Ambiental, compete:

I - planejar, organizar, dirigir e controlar a execução das atividades das unidades orgânicas e dos servidores que lhe são subordinados;

II - coordenar e promover os procedimentos de licenciamento ambiental no âmbito de todo o território do Distrito Federal;

¹³ Entrevista realizada em 09/10/2013. Posteriormente, em reunião com a Dra. Alessandra do Valle, Chefe da Unidade de Administração Geral-UAG, fomos informados, uma vez mais, acerca da carência de pessoal no IBRAM, para o adequado desempenho das atividades da SULFI.



III - controlar os prazos, o andamento e o cumprimento das condicionantes, exigências, restrições e recomendações constantes das licenças concedidas pelo Instituto;

IV - supervisionar as ações voltadas para análise e avaliação de projetos e estudos ambientais, referentes ao licenciamento;

V - subsidiar a Autarquia na proposição de extinção ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo poder público, em caráter geral ou condicional e a extinção ou suspensão de participação em linhas de financiamento junto a estabelecimentos oficiais de crédito;

VI - cooperar no planejamento e a na execução das medidas necessárias ao uso sustentável dos recursos naturais, visando à manutenção do equilíbrio ambiental;

VII - cooperar na implantação de medidas para uso e manejo adequados dos recursos naturais e para sua proteção e recuperação;

VIII - encaminhar às instâncias superiores propostas de normas, padrões e parâmetros para prevenir e controlar a poluição e a degradação ambiental em quaisquer de suas formas;

IX - consolidar termos de referência para os estudos ambientais exigidos nos processos de licenciamento;

X - solicitar, sempre que necessário, a realização de ações fiscalizatórias voltadas ao efetivo cumprimento das condicionantes, exigências e restrições estabelecidas no licenciamento ambiental e à defesa do patrimônio ambiental;

XI - emitir parecer, relatório e laudo técnico relativos ao licenciamento ambiental;

XII - participar de comissões de análise de estudos ambientais;

XIII - coordenar o licenciamento corretivo de atividades, processos e empreendimentos implantados;

XIV - elaborar e propor a sua programação anual de trabalho; e

XV - exercer outras atividades que lhe forem cometidas.

Art. 21 - À Gerência de Licenciamento Ambiental e dos Recursos Hídricos, unidade orgânica diretiva e executiva, diretamente subordinada à Diretoria de Licenciamento Ambiental, compete:

I - supervisionar a execução das atividades e dos servidores que lhe são diretamente subordinados;

II - gerir o processo de licenciamento de atividades, empreendimentos, equipamentos, produtos e processos considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como daqueles capazes de causar degradação ambiental, em todo o território do Distrito Federal, adequando-os às leis e normas federais e distritais, e aos padrões ambientais;

III - fornecer subsídios à Diretoria de Licenciamento Ambiental para elaboração de normas, padrões e critérios de licenciamento ambiental;



IV - manifestar-se sobre projetos de lei e de regulamentação relativos a matérias de sua competência;

V - participar de comissões de análise de estudos ambientais;

VI - emitir parecer, relatório e laudo técnico relativos ao licenciamento ambiental;

VII - analisar proposta de uso, ocupação e parcelamento de solo no território do Distrito Federal;

VIII - auxiliar na elaboração de termos de referência necessários à execução de estudos ambientais para o licenciamento;

IX - organizar arquivo de estudos ambientais da área de sua competência;

X - elaborar e propor a sua programação anual de trabalho; e XI - exercer outras atividades que lhe forem cometidas.

Art. 22 - À Gerência de Acompanhamento e Controle das Atividades Licenciadas, unidade orgânica diretiva e executiva, diretamente subordinada à Diretoria de Licenciamento Ambiental, compete:

I - supervisionar a execução das atividades e dos servidores que lhe são diretamente subordinados;

II - acompanhar e controlar o cumprimento das condicionantes, restrições e recomendações prescritas nas licenças e autorizações concedidas pelo Instituto;

III - emitir pareceres, laudos e relatórios sobre o desempenho ambiental das atividades e empreendimentos licenciados ou autorizados;

IV - colher amostras visando monitorar e aferir a eficiência dos dispositivos de prevenção e controle da degradação ou poluição de atividades e empreendimentos licenciados;

V - indicar medidas visando à correção e a melhoria da eficiência dos dispositivos de prevenção e controle das atividades e empreendimentos licenciados;

VI - fornecer subsídios à Diretoria de Licenciamento Ambiental para elaboração de normas, padrões e critérios de licenciamento ambiental;

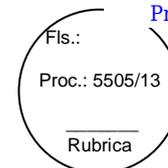
VII - requisitar o apoio da fiscalização e de outras instâncias visando à correção e à adequação de atividades ou empreendimentos que descumpram os termos das licenças e autorizações concedidas;

VIII - manifestar-se sobre projetos de lei e de regulamentação relativos a matérias de sua competência;

IX - realizar ou analisar estudos ambientais para subsidiar a análise dos empreendimentos, submetidos ao licenciamento ambiental;

X - participar de comissões de análise de estudos ambientais;

XI - elaborar laudo, relatório e parecer técnico, relativos ao controle e acompanhamento do licenciamento ambiental;



XII - promover a análise dos pedidos de renovação de licenças de operação;

XIII - auxiliar na elaboração de termos de referência necessários à execução de estudos ambientais para o licenciamento;

XIV - acompanhar e controlar, em parceria com o Serviço de Registro e Controle os prazos e o andamento das licenças concedidas pelo Instituto;

XV - organizar arquivo de estudos ambientais da área de sua competência;

XVI - elaborar e propor a sua programação anual de trabalho; e XVII - exercer outras atividades que lhe forem cometidas.

Art. 23 - À Diretoria de Fiscalização Ambiental, unidade orgânica diretiva, diretamente subordinada à Superintendência de Licenciamento e Fiscalização, compete:

I - planejar, organizar, dirigir e controlar a execução das atividades das unidades orgânicas e dos servidores que lhe são subordinados;

II - propor planos, programas e projetos de controle ambiental, contemplando os aspectos de educação, proteção, vigilância e fiscalização ambiental e dos recursos hídricos, visando à manutenção e o incremento da qualidade de vida da população do Distrito Federal;

III - submeter ao Superintendente de Licenciamento e Fiscalização os planos, programas e projetos destinados à realização de atividades da Diretoria;

IV - subsidiar o Instituto na articulação com outros órgãos na promoção de ações fiscalizadoras que sejam necessárias;

V - dirigir as ações de fiscalização ambiental e dos recursos hídricos no âmbito do Distrito Federal;

VI - adotar medidas fiscalizadoras pertinentes à apuração de denúncias de danos ambientais apresentadas ao Instituto;

VII - realizar vistorias no intuito de coibir práticas danosas ao meio ambiente, visando à manutenção e incremento da qualidade de vida da população e o cumprimento da legislação ambiental vigente;

VIII - instruir processos e demandas prestando informações relativos a sua área de atuação;

IX - implantar e manter atualizado o banco de dados e/ou cadastro digital ou impresso de autos emitidos;

X - manifestar-se sobre projetos de lei relativos à matéria de sua competência;

XI - acompanhar o andamento dos processos administrativos, observando a eficácia das medidas indicadas em suas decisões sob o aspecto da aplicação de penalidades e cumprimentos dos termos de compromisso e de licenças ambientais, necessárias à reparação dos danos ambientais;



XII - apoiar a Gerência de Acompanhamento e Controle de Atividades Licenciadas nos procedimentos de controle;

XIII - instruir e encaminhar ao Superintendente os processos decorrentes de ações de fiscalização, nos prazos definidos em lei;

XIV - lavrar autos de constatação e infração, bem como outros documentos de caráter administrativo, necessários ao desempenho de suas funções;

XV - participar de comissões de análise de estudos ambientais;

XVI - emitir pareceres técnicos, relatórios e laudos de danos ambientais;

XVII - elaborar e propor a sua programação anual de trabalho; e

XVIII - exercer outras atividades que lhe forem cometidas.”

88. O Relatório Gerencial ‘Quadro Concurso IBRAM’ assinala, ainda, que apesar da realização do concurso público, em 2009, das 625 nomeações, entraram em exercício somente 276 servidores e para agravar a situação do reduzido quadro de pessoal, até outubro de 2013, 68 servidores já haviam sido exonerados (fls. 374), sendo 44 analistas e 24 técnicos.

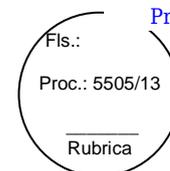
89. Em contato com a Sr^a Ladilucy Pereira Armond, Diretora de Gestão de Pessoas - DIGEP, e Jaqueline de Oliveira Alves, Gerente de Desenvolvimento - GERED, fomos informados que já foi solicitada, via Ofício nº 419/2013-GAB/SEMARH, de 30/08/2013, junto à Secretaria de Administração Pública do DF a nomeação de 70 novos auditores fiscais de Atividades Urbanas – Especialidade Controle Ambiental. Foram nomeados apenas 17 auditores e, atualmente, faz-se urgente a nomeação de mais 66, com o objetivo de possibilitar ao IBRAM um melhor desempenho de suas atribuições.

90. O déficit de pessoal ficou registrado no referido Ofício (fls. 317/318):

“As mudanças são significativas e motivo de preocupação da Secretaria de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – SEMARH e do Instituto de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – IBRAM/DF para assumir as novas atribuições sancionadas pela referida norma, entre elas a de fiscalizar a fauna e a flora silvestre, com o reduzido número de Auditores Fiscais de Atividades Urbanas – Especialidade Controle Ambiental em seu quadro. (...)

Em meados de 2012 foi encaminhado um relatório técnico solicitando ao Conselho de Políticas de Recursos Humanos do DF (CPRH) a contratação emergencial de 70 Auditores Fiscais – Especialidade Controle Ambiental e a contratação ideal de 99 auditores fiscais.

Desta solicitação de contratação emergencial, foi atendida 25%, número considerado inferior à necessidade das atuais demandas no DF, o que dirá para atender às iminentes demandas estabelecidas pela LC nº 140 (...) inequívoca se faz a nomeação de 66 (sessenta e seis) Auditores Fiscais de Atividades Urbanas – Especialidade Controle Ambiental ...”



91. Outros ofícios encaminhados à Secretaria de Administração Pública do DF - SEAP reportaram tanto a insuficiência do número de servidores, bem como acerca dos aprovados em concurso que não tomaram posse ou não entraram em exercício ou que já foram exonerados (fls. 7/9, 11, 13/17, 19/21 e 35/38 – Anexo II).

92. Segundo informações prestadas pelos servidores do Instituto, a maior parte das exonerações deu-se em virtude da baixa remuneração oferecida em comparação aos demais órgãos do Governo do Distrito Federal, como se pode verificar na Tabela 9 a seguir.

Tabela 9 – Comparação Salarial

ÁREA DE FORMAÇÃO	TERRACAP*	PMDF*	IBAMA*	IBGE*	IBRAM**
Arquitetura e Urbanismo	R\$ 9.458,64	--	--	--	R\$ 4.352,36
Biologia	--	--	R\$ 6.134,15	--	R\$ 4.352,36
Contabilidade/Administração	R\$ 9.458,64	--	--	--	R\$ 4.352,36
Ed. Física	--	--	--	--	R\$ 4.352,36
Eng. Agrônômica	--	--	R\$ 6.134,15	--	R\$ 4.352,36
Eng. Ambiental	--	--	R\$ 6.134,15	--	R\$ 4.352,36
Eng. Civil	R\$ 9.458,64	--	--	--	R\$ 4.352,36
Eng. Florestal	--	--	R\$ 6.134,15	--	R\$ 4.352,36
Eng. Sanitarista e Ambiental	--	--	--	--	R\$ 4.352,36
Geografia	--	--	--	R\$ 8.907,45	R\$ 4.352,36
Geologia	--	--	--	--	R\$ 4.352,36
Matemática/Estatística	--	--	--	--	R\$ 4.352,36
Med. Veterinária	--	R\$ 7.947,50	--	--	R\$ 4.352,36
Química	--	--	--	--	R\$ 4.352,36
Técnico Administrativo	R\$ 6.418,30	--	--	--	R\$ 4.352,36
Turismo	--	--	--	--	R\$ 4.352,36

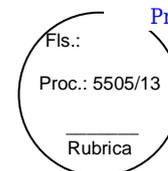
Valores de vencimentos obtidos a partir da consulta em editais disponíveis na Internet.

* Salários para jornada de 40 horas semanais, constantes do nível de remuneração 1 (inicial).

**Com a aprovação de plano de carreira em setembro/2013, os valores dos vencimentos passaram a R\$ 6.000,00 ou R\$ 6.800,00, conforme a especialidade.

93. Tal situação evidencia que a realização do concurso público, de 2009, ainda que tenha melhorado a situação do IBRAM quanto ao quantitativo de servidores, não parece ter alcançado plenamente o objetivo de prover os cargos do Instituto para o melhor desempenho das atividades, dada as desistências dos aprovados ou exonerações.

94. Registramos que os servidores responsáveis pelo licenciamento ambiental são os dos cargos de Analista de Atividades de Meio Ambiente (nível superior) e de Técnico de Atividades do Meio Ambiente (nível médio), cujas vagas foram providas, em parte, pelo Concurso Público SEPLAG/IBRAM, de 20/05/2009.



95. A Lei nº 5.188, de 25/09/2013, reestruturou a tabela de vencimentos da carreira 'Atividades do Meio Ambiente' do Quadro de Pessoal do IBRAM cuja tabela para o cargo de Analista de Atividades do Meio Ambiente (fls. 441 e 441-verso) passou a ser a seguinte:

Tabela 10 - Cargo: Analista de Meio Ambiente, Terceira Classe, Padrão I

01/09/2013	01/09/2014	01/09/2015
R\$ 6.000,00	R\$ 6.760,00	R\$ 7.760,00

Fonte: IBRAM - Lei nº 5.188, de 25/09/2013

96. Posteriormente, a aprovação da Lei nº 5.195, de 26/09/2013 (fls. 442/445), fez a majoração salarial, para o mesmo cargo, conforme a especialidade (fls. 444), mesmo que, originalmente, quando da nomeação dos servidores, tal situação não existisse (fls. 446/447), o que tem causado desconforto e descontentamento entre os servidores, pois as tarefas realizadas são as mesmas, conforme constatamos em diversas entrevistas. A tabela de fls. 158-Anexo II assinala os vencimentos recebidos para cargos idênticos no âmbito do DF e os servidores do IBRAM percebem os menores valores.

Tabela 11 - Cargo¹⁴: Analista de Meio Ambiente, Terceira Classe, Padrão I

01/09/2013	01/09/2014	01/09/2015
6.800,00	R\$ 8.466,67	9.600,00

Fonte: IBRAM - Lei nº 5.195, de 26/09/2013

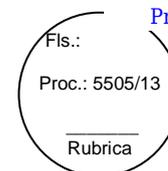
97. Por intermédio do Ofício nº 100.002.999/2013/PRESI/IBRAM, noticiou-se que se encontra na Secretaria de Administração Pública do DF - SEAP, o processo nº 391.000.176/2012 referente ao Projeto de Lei que trata da reestruturação da carreira de atividades do meio ambiente, no qual é feita a solicitação do aumento de vagas autorizadas, passando de 270 para 415 entre analistas e técnicos (fls. 1 - Anexo II)

98. Ainda, como já exposto, cerca de 70% dos serviços de fiscalização decorre somente de demandas da Ouvidoria¹⁵ do IBRAM, além das demandas de órgãos externos (fls. 486 e 486-verso), o que dificulta o licenciamento e fiscalização

¹⁴ Os aprovados no concurso público para o cargo de Analista de Atividades do Meio Ambiente para as especialidades de Arquitetura, diversas Engenharias, Geografia, Geologia, Geoprocessamento e Meteorologia foram contemplados pela Lei nº 5195/2013.

¹⁵ Art. 16 - Ao Serviço de Ouvidoria, Controle Interno e Correição, unidade diretamente subordinada à Presidência, compete: (...)

III - receber, examinar, controlar e promover as devidas respostas pertinentes a: reclamações, denúncias, sugestões, recomendações, pleitos e elogios internos e externos, referentes às ações de agentes e unidades orgânicas;



de novos empreendimentos.

99. O referido superintendente registrou, ainda, que a Gerência de Licenciamento e Acompanhamento de Atividades Licenciadas - GELAC - não consegue acompanhar o atendimento das condicionantes das licenças, por conta da insuficiência de servidores. Hoje esta Gerência realiza o licenciamento de obras lineares.

100. Diante do exposto, entendemos que o número de servidores é insuficiente à realização das atividades de licenciamento ambiental e sua fiscalização.

Causas

101. Ausência de política governamental para a área de pessoal e de realização de concurso público para provimento de cargos necessários ao atendimento da demanda, bem como vencimento inicial não atrativo em comparação ao mercado de trabalho.

102. Repasse de atividades de competência do IBAMA sem a devida compensação de recursos humanos, técnicos e financeiros.

Efeitos

103. Incapacidade de realizar licenciamento ambiental e efetuar monitoramento preventivo e sistemático, com a devida eficácia e celeridade, o que não garante a qualidade necessária aos serviços. Elevado número de processos no aguardo de análise. Riscos de realização de empreendimentos sem o devido licenciamento deixando de atender ao caráter preventivo dos danos ao meio ambiente. Ausência de monitoramento das condicionantes estabelecidas nas licenças ambientais.

Considerações do Auditado

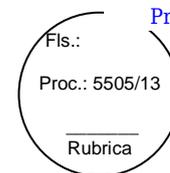
104. Por intermédio do Ofício nº 100.000.654/2014-PRESI/IBRAM e documentação anexa foram feitos os esclarecimentos referentes aos Achados de Auditoria 1 a 8 (fls. 612/622).

105. Quanto ao Achado nº 1, em síntese, o Superintendente da SULFI, Sr. Aldo César Vieira Fernandes, registrou que o IBRAM não possui quadro suficiente de pessoal para atender as demandas do órgão. Entretanto, destacou que medidas vêm sendo adotadas para sanar o problema e que a situação atual já é melhor que no passado. Ressaltou também que, em 2009 e em 2011, houve a realização de concurso público para provimento de vagas do quadro de pessoal do Instituto, contudo, existe uma grande evasão de servidores por conta da busca de melhor remuneração em outro local de trabalho (fls. 613-verso e 614).

106. Por sua vez, a Chefe da UAG, Dr^a. Alessandra do Vale Abrahão Soares, registrou que se encontra em fase de instrução o processo nº 114.000.065/2014 referente à realização de concurso público no IBRAM (fls. 618).

Posicionamento da equipe de auditoria

107. Entendemos que a insuficiência de pessoal constatada durante a execução da auditoria e admitida pelo Superintendente da SULFI pode ser atenuada



a partir da realização de outros concursos públicos para o Instituto, ainda que o desinteresse em permanecer no órgão, por conta de baixa remuneração, seja um agravante para a manutenção de um quantitativo de servidores suficientes para a realização das atividades de fiscalização e licenciamento.

108. No tópico “*análises e evidências*” deste Achado (§§ 77 a 105) foi amplamente exposta a situação do órgão quanto à falta de pessoal, inclusive fazendo menção a ofícios encaminhados pelo IBRAM à Secretaria de Administração Pública – SEAP, que trataram de solicitações de providências acerca de nomeações de servidores, plano de carreira e novo concurso (vide §§ 90, 92 e 93 deste Relatório). Vê-se que os mencionados documentos são de 2013.

109. Nas considerações agora feitas pelo IBRAM acerca deste achado são relatados fatos anteriores à realização da presente auditoria, não sendo apresentados elementos novos sobre as questões antes debatidas. Desse modo, mantemos o posicionamento anterior.

Proposições

110. Recomendar ao IBRAM e a SEAP que adote as medidas necessárias à adequação dos recursos humanos da Superintendência de Licenciamento e Fiscalização - SULFI às suas competências, atentando para o quantitativo de profissionais, remuneração compatível com outros órgãos da Administração Pública Distrital e às novas atribuições assumidas, anteriormente a cargo do IBAMA, em razão da Lei Complementar nº 104/2011, da Presidência da República.

Benefícios Esperados

111. Realização de monitoramento preventivo e sistemático, garantindo a qualidade dos serviços, evitando danos ao meio ambiente, além de redução do número de processos em atraso.

2.1.2 Achado 2 – Insuficiência de recursos materiais, bem como inadequação do ambiente/espço físico na Superintendência de Licenciamento e Fiscalização - SULFI para o desempenho das atividades.

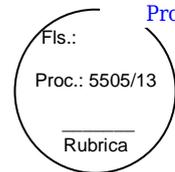
Critério

112. O IBRAM deve dispor de estrutura física apropriada para acomodar com conforto todos os servidores. Ainda, deve dispor de recursos materiais suficientes e estrutura tecnológica adequada para a satisfatória prestação do serviço público à população.

Análises e Evidências

113. Durante a realização dos trabalhos de auditoria, como relatado pelos servidores da SULFI foram expostas reclamações quanto ao ambiente físico de trabalho e insuficiência de recursos materiais e tecnológicos para o desempenho das atividades.

114. Inicialmente, registrou-se o descontentamento com a qualidade do ar condicionado que não refrigera adequadamente. De fato, a própria equipe de



auditoria durante a análise de diversos processos constatou a elevada temperatura interna do ambiente, o que entendemos prejudicar o desempenho das atividades.

115. Os sanitários masculino e feminino estão situados 'no interior' da própria Superintendência (Fotos 4 e 5), o que causa constrangimentos quando da sua utilização. O sanitário para deficiente-físico tampouco tem ventilação adequada.



Foto 4



Foto 5

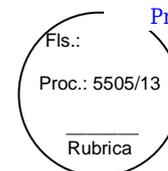
116. Vale destacar que o próprio prédio do IBRAM, localizado na Quadra 511 Norte, pode ser parcialmente alagado em caso de chuvas intensas, como já registrado pela imprensa (fls. 427).

117. Conforme informado em entrevistas com o Superintendente da SULFI e registrado às fls. 275/276¹⁶, o desempenho das atividades de fiscalização requer que sejam adquiridos diversos bens, em especial, veículos (incluindo motoristas) para o deslocamento dos servidores.

118. Consoante mencionado documento, hoje, na SULFI, existem 2 automóveis com seus respectivos motoristas para fiscalizar todo o Distrito Federal, quando, na realidade, seriam necessários 11. Além disso, para o desenvolvimento dos trabalhos seriam necessários: 3 impressoras, 1 copiadora, 5 câmeras fotográficas, 19 GPSs, equipamento de proteção individual para todos os auditores fiscais, 15 trenas, 16 sonômetros, 10 rádios-comunicadores e computadores (fls. 275v).

119. A falta de motoristas e de veículos tracionados interfere sobremaneira nas atividades de vistoria técnica, fiscalização e monitoramento das licenças emitidas e em emissão, sobretudo nas localidades rurais.

¹⁶ Ofício nº 100.002.927/2013-PRESI/IBRAM.



120. Como verificamos no decorrer da auditoria e no registro às fls. 275 - verso, nomeando-se os novos servidores aprovados no concurso realizado em 2011, o espaço físico será insuficiente. A Foto 1 retratou a situação.

121. A aquisição de bens e serviços pelo IBRAM, exceto as dispensas e inexigibilidades de licitação, é feita via Superintendência de Licitações e Compras do DF - SULIC (Central de Compras), órgão da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal, o que gera dificuldades e atrasos no atendimento das necessidades do Instituto, conforme informado pela Chefe da Unidade de Administração Geral-UAG, Dr^a. Alessandra do Valle (fls. 2/5- Anexo II):

*“Esta autarquia vem tentando, por enquanto sem sucesso, criar o núcleo de licitação própria e encaminhou à SULIC o processo de nº 391.000.180-/2012 que trata da minuta de decreto para exclusão da obrigatoriedade de adoção do regime de centralização de compras/obras e serviços da Lei nº 2.340/1999, uma vez que os frequentes atrasos e demora do atendimento da SULIC demonstra claramente que o modelo atual causa dificuldades para o atendimento às demandas de contratação, aquisições e serviços, essenciais à consecução das atividades desempenhadas pelas áreas finalísticas deste Instituto, como por exemplo, situações ocorridas nos processos de **aquisição de banheiros ecológicos, contratação de eventos, aquisição de EPIs e aquisição de estações de monitoramento da qualidade do ar** – todos esses remetidos à SULIC/SEPLAN para abertura de processo licitatório...”*

122. Os projetos básicos elaborados por servidores do IBRAM e encaminhados à SULIC podem necessitar de adequações, esclarecimentos técnicos por parte dos servidores do IBRAM, vez que as demandas têm particularidades e que requerem, por vezes, conhecimentos específicos, o que ocasiona atrasos nos procedimentos licitatórios e, conseqüentemente, na aquisição de bens necessários ao desempenho das atividades.

123. As diversas demandas da SULIC, de 2013 e 2012, constam¹⁷ às fls. 3 e 158 do Anexo II. Ressaltamos que o tempo médio para análise na SULIC dos processos de aquisições de materiais é de 9,2 meses, o que evidencia a demora no atendimento.

124. Assim, entendemos haver a necessidade de aperfeiçoamento na estrutura física do IBRAM e na interação entre os órgãos no momento de aquisição de bens e serviços para um melhor desempenho das atividades.

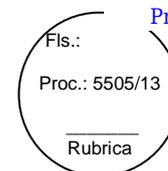
Causas

125. Ausência de uma maior interação entre o IBRAM e a Central de Compras e carência de equipamentos.

Efeitos

126. Comprometimento da eficiência/efetividade e na produtividade dos trabalhos realizados pelos técnicos. Risco de comprometimento da qualidade dos serviços prestados aos empreendedores e sociedade.

¹⁷ Planilha encaminhada pela Dr^a Alessandra do Valle por email.



Considerações do Auditado

127. Por intermédio do Memorando nº 770.000.007/2014/DILOG/UAG (fls.619-620-verso), o Diretor de Logística e Infraestrutura, Sr. Rogério de Castro Duarte e Silva, se manifestou sobre cada ponto levantado nas análises e evidências do achado:

- a) Qualidade do ar condicionado que não refrigera adequadamente: em 2013, foi instalado mais um equipamento central que possibilitou melhorar o conforto térmico. Informou que o Superintendente da SULFI deve demandar à UAG (em caso de defeito) e, ainda, já foi adquirido um ar condicionado individual para a sala do Coordenador da COLAM/SULFI (fls. 619);
- b) Sanitários masculino e feminino situados no interior da própria Superintendência: Informou que o Superintendente da SULFI deve demandar à UAG a este respeito e que, ainda, desconhecia as queixas dos servidores quanto à localização dos banheiros. (fls. 619-verso);
- c) Sanitário para deficiente-físico com ventilação inadequada: registrou-se que será avaliada a possibilidade de melhorar a ventilação, mesmo que não exista histórico de reclamações a respeito. Salientou que os banheiros foram reformados conforme exigências da AGEFIS.
- d) Histórico de alagamentos no prédio quando da ocorrência de chuvas intensas: registrou-se que este problema ocorre não somente no imóvel do IBRAM, mas na vizinhança. Já foram feitas diversas melhorias no local, como por exemplo, a adequação das instalações elétricas e lógicas do subsolo;
- e) Informou que em novembro de 2013 passou a vigorar contrato que prevê a utilização de até 10 (dez) motoristas. Atualmente, 5 (cinco) desses profissionais estão prestando serviços. Podendo ser solicitado outros 5 (cinco), em caso de necessidade. Além disso, os auditores fiscais recebem ajuda de custo para utilização de veículo próprio nas vistorias;
- f) Necessidade equipamentos diversos: 3 (três) impressoras, 1(uma) copiadora, 5 (cinco) câmeras fotográficas, 19 (dezenove) GPSs, EPIs, 15 (quinze) trenas, 16 (dezesesseis) sonômetros, 10 (dez) radiocomunicadores e computadores: Uma vez mais, informou-se que a Unidade de Administração Geral não foi demandada pela SULFI para a compra dos equipamentos, com exceção da trena e de câmera filmadora (fls. 620/620 verso). Os processos de aquisição de material permanente, todos de 2013, apontam a aquisição de lanterna, apito, mochila, gancho, pinção, leitor de dados, gaiola e caixa para cão;
- g) Espaço físico insuficiente, caso sejam nomeados novos auditores: a este respeito, informou-se que possivelmente será necessário um rearranjo de algumas unidades da SULFI nos demais pavimentos do prédio;
- h) Licitações: recomendada interação entre órgãos no momento de aquisição de bens e serviços para um melhor desempenho das atividades: a este respeito, informou-se que:

“A tentativa de interação entre IBRAM e Central de Compras é constante no nível operacional quanto no de gestão. Mesmo assim, tem sido comum a ocorrência de divergências nos diversos quesitos



que envolvem uma demanda por licitação, seja na especificação no projeto básico, nas pesquisas de preço e até mesmo nas legislações pertinentes. Entendemos que um grande empecilho é o modelo do negócio. Demandas que são exclusivas do IBRAM acabam por concorrer com todas as outras que chegam naquela Subsecretaria, visto que as equipes são numericamente bastante limitadas. Licitações que poderiam ocorrer com vistas à celebração de registro de preços, muitas vezes ocorrem para um único órgão. Como alternativa, o IBRAM vem buscando adesões a atas de registros de preços federais que se mostrem vantajosas, o que, na maioria dos casos, tem se mostrado mais eficiente que a utilização da Central de Compras.”

Posicionamento da equipe de auditoria

128. Inicialmente cabe destacar que os itens “a”, “b”, “c”, “d” e “g” tratam especificamente, de adequação do ambiente/espço físico da SULFI. Já os itens “e”, “f” e “h” reportam à insuficiência de recursos materiais no setor.

129. Da avaliação das considerações do auditado acerca do primeiro grupo (itens “a”, “b”, “c”, “d” e “g”) depreendemos que foram adotadas as medidas ao alcance do órgão para sanar os problemas. Providências foram tomadas, notadamente quanto aos itens “a”, “c” e “d”.

130. Sobre os outros pontos, é importante ressaltar que qualquer adequação no espaço físico do órgão depende de negociações com o proprietário do prédio, já que o IBRAM é apenas o inquilino. É evidente que nesses casos, as tentativas são sempre mais complexas.

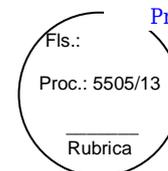
131. Além disso, com a iminente inauguração do novo Centro Administrativo do GDF em Taguatinga, prevista ainda para este ano de 2014, deverão ocorrer mudanças de sedes de diversos órgãos públicos, podendo o IBRAM ser um destes. Assim compreendemos que não seria oportuna a realização de gastos imediatos para adequação do espaço físico.

132. Em relação á insuficiência de recursos materiais, entendemos que foi sanado o problema da falta de motoristas e veículos (item “e”). Sobre a necessidade de equipamentos (item “f”), vê-se que ocorreu a falta de comunicação interna entre a SULFI e a Diretoria de Logística e Infraestrutura do IBRAM, já que não foi recebida a requisição de material no setor responsável.

133. Quantos aos problemas observados nas licitações (item “g”), verifica-se que as dificuldades apontadas foram detectadas e medidas foram adotadas para aperfeiçoar os procedimentos.

Proposições

134. Diante do exposto, depreendemos que as considerações apresentadas podem ser consideradas satisfatórias, não cabendo fazer qualquer proposição acerca deste achado.



2.2 QA 2 – Os procedimentos para concessão de licenças ambientais são adequados e atendem os requisitos legais?

Os processos de concessão de licença atendem, na maior parte aos requisitos legais, contudo há necessidade de aperfeiçoar os procedimentos adotados quando do requerimento das licenças pelos interessados, do monitoramento e a observância aos prazos legais.

135. Esta questão de auditoria trata da clareza das exigências para concessão, do controle do processo de trabalho, do atendimento aos dispositivos legais quanto às solicitações e concessão e renovação de licenças ambientais, da transparência e publicidade dos processos, da utilização do Sistema Integrado de Controle de Processos (SICOP) para cadastramento dos processos de concessão e renovação de licenças ambientais, do acompanhamento do pagamento do custo de análise para obtenção da licença ambiental e da execução de compensação ambiental por parte do empreendedor.

136. Em relação à existência de informação clara quanto aos documentos e procedimentos necessários às concessões, registramos que há um checklist dos documentos para a autuação dos novos pedidos de licenciamento (fls. 426 e 426-v).

137. No site do IBRAM¹⁸, recentemente reformulado, estão disponibilizados vários modelos de requerimentos de licenças, orientações para a apresentação de estudo ambiental, cadastro de profissionais de prestadores de serviços de consultoria ambiental para os requerentes, dentre outras informações.

138. Ressaltamos que o processo de licenciamento ambiental requer que sejam atendidas várias exigências/requisitos, de acordo com os diversos 'termos de referência'¹⁹ de cada empreendimento.

139. Há o intuito de tornar disponível ao interessado, via INTERNET, os referidos termos, agilizando, portanto, o processo de licenciamento.

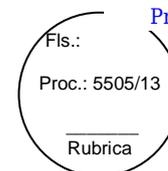
140. Atualmente, o interessado dirige-se ao protocolo aonde é orientado quanto às informações básicas. Em virtude da especificidade da documentação exigida para cada tipo de atividade a ser licenciada, desde março de 2013, o protocolo foi orientado pela SULFI a não receber qualquer documentação antes que seus gerentes avaliem, de acordo com o tipo de atividade, a documentação e autorizem a autuação do processo. Este procedimento evita a protocolização de documentos esparsos e incompletos, o que pode vir a prejudicar a contagem legal dos prazos atinentes ao licenciamento, entretanto isto é apenas um artifício informal.

141. Existem algumas melhorias que podem ser efetivadas, mas que dependem, em princípio, da disponibilidade de servidores, porém, como já relatado anteriormente, os recursos humanos disponíveis no IBRAM não são suficientes.

142. Conforme informado pelo Superintendente da SULFI, seria necessário que houvesse servidores - analistas ambientais - lotados no Setor de Atendimento ao Público, para dar 'suporte' adicional àquele setor, aonde poderia ser

¹⁸ <http://www.ibram.df.gov.br/servicos/formularios.html>.

¹⁹ O Termo de Referência (TR) é o instrumento orientador para a elaboração de qualquer tipo de estudo ambiental de acordo com as especificidades e o local proposto para a implantação do empreendimento. É elaborado pelo IBRAM a partir das informações do empreendedor e é um dos passos fundamentais para que os estudos ambientais alcancem a qualidade esperada.



feita, quando necessária, a análise documental dos diversos empreendimentos a serem licenciados. Ou seja, em caso de existir dúvidas ou questionamentos, seja do particular ou do atendente do IBRAM, o analista ambiental atuaria.

143. Isto tem por objetivo evitar que os pedidos de licenciamento sejam protocolados com documentação insuficiente. Contudo, o próprio Superintendente informou que não há como deslocar servidores para tal função, devido à carência de pessoal.

144. Portanto, como exposto nos parágrafos precedentes, entendemos que o IBRAM, muito embora informalmente, tem adotado medidas para fornecer os esclarecimentos necessários aos interessados no licenciamento.

145. Acerca do acompanhamento das solicitações da população via INTERNET, fomos informados pela servidora Fernanda Zanine Mineiro que, após a entrada da documentação no Instituto, é autuado, via de regra, o devido processo e, posteriormente, o requerente é comunicado, via ofício do IBRAM, acerca do andamento do pedido, com o número do processo no SICOP (<http://www.gdfnet.df.gov.br/sicop/busca/>). Assim, entendemos estarem adequados os procedimentos adotados pelo IBRAM, com o objetivo de que haja o acompanhamento das demandas pelos interessados.

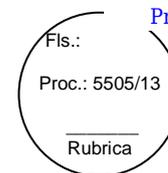
146. Verificamos, também, que os processos são cadastrados no Sistema Integrado de Controle de Processos - SICOP, com a devida referência ao licenciamento ambiental e o andamento e a localização dos processos correspondem à realidade.

147. No que tange ao pagamento do preço público, estabelecido no Decreto nº 17.805/96, desde 2008, após a autuação do processo de requerimento de licenciamento, acontece seu encaminhamento à Gerência de Orçamento para identificação da receita. As quatro ocorrências de não pagamento, observadas nos processos verificados (PT XI – fls. 548), não são significativas, pois ocorreram em processos antigos, quando os primeiros licenciamentos não estavam a cargo do Instituto.

148. Convém relatar que, consoante a Resolução Conama nº 273/2000, que trata da instalação e sistemas de armazenamento de derivados de petróleo e outros combustíveis, em seu art. 4º, § 1º, "*As licenças Prévia e de Instalação poderão ser expedidas CONCOMITANTE, a critério do órgão ambiental competente*". Este é o caso dos postos de combustíveis do DF que oferecem baixo impacto ambiental, pois se situam, na sua maioria, em área urbana.

149. Da análise de alguns processos, como, por exemplo, marmorarias, gráficas e indústrias de plástico, constatamos a solicitação de licenças operacionais, sem que as demais licenças (LP e LI) houvessem sido emitidas. Segundo o Superintendente, várias empresas do Distrito Federal já vinham operando há mais de 20 anos e só agora requereram a licença, pois a legislação ambiental é recente e vem evoluindo lentamente.

150. De fato, hoje se fala em licenciamento corretivo, a exemplo do Estado de Minas Gerais que editou o Decreto nº 44.844/2008, que o institui e regulamenta. Pode-se dizer que o licenciamento tem caráter:



- Integral ou preventivo – em que são observadas todas as fases do licenciamento (LP, LI e LO);
- Corretivo – direcionado a empreendimentos já instalados ou em operação que ainda não haviam procedido ao licenciamento ambiental;
- De adequação – decorrente de alteração da legislação ou de auto de infração, e
- Simplificado – a LP e a LI são emitidas conjuntamente, em virtude do baixo impacto ambiental.

151. Essas considerações justificam a maior incidência de licenças de operação na amostra, em relação às licenças prévias e de instalação.

152. Por fim, quanto à execução das compensações ambientais²⁰, que é o mecanismo legal para contrabalançar os impactos ao ambiente identificados no processo de licenciamento, quando da implantação de empreendimentos, foram analisados alguns processos no Instituto, bem como foram visitados alguns parques que receberam benfeitorias decorrentes da compensação.

153. Para melhor compreender a questão, inicialmente, fazemos uma síntese acerca dos principais dispositivos legais que norteiam o processo de compensação ambiental, quais sejam:

- Lei nº 9.985/2000 – institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e dá outras providências;
- Decreto nº 4.340/2002 – regulamenta os artigos da Lei nº 9.985/2000;
- Decreto nº 6.848/2009 – altera e acrescenta dispositivo do Decreto nº 4.340/2002 para regulamentar a compensação ambiental;
- Instrução nº 24/2010 – cria a Câmara de Compensação Ambiental no âmbito da Secretaria Geral do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do DF, Instituto Brasília Ambiental;
- Instrução nº 76/2010 – institui procedimentos para o cálculo da compensação ambiental;
- Decretos Distritais 14.783/1993 e 23.585/2003.

154. A compensação ambiental é um mecanismo para contrabalançar os impactos ao ambiente identificados no processo de licenciamento quando da implantação de empreendimentos.

155. Foi instituída pela Lei Federal nº 9.985/2000, regulamentada pelo Decreto nº 4.340/2002, a obrigação legal de todos os empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental apoiarem a implantação e manutenção de unidade de conservação por meio da aplicação de recursos correspondentes, no mínimo, a 0,5% (meio por cento) dos custos totais previstos para a implantação do

²⁰ Item 2.6 'b' da Matriz de Planejamento (fls. 149).



empreendimento:

Lei nº 9.985/2000

Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

(...)

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento (Vide ADIN nº 3.378-6, de 2008).

§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

156. O Parágrafo Primeiro foi considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal por força da ADIN nº 3.378/2008²¹.

157. Vale ressaltar que o Decreto nº 4.340/2002 regulamentou o art. 36 da Lei nº 9.985/2000 e determinou a prioridade para aplicação dos recursos de compensação ambiental:

Art. 33. A aplicação dos recursos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000, nas unidades de conservação, existentes ou a serem criadas deve obedecer à seguinte ordem de prioridade:

I - regularização fundiária e demarcação das terras;

²¹ “Inconstitucionalidade da expressão ‘não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento’, no § 1º do art. 36 da Lei 9.985/2000. O valor da compensação-compartilhamento é de ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa (ADI 3.378, Rel. Min Ayres Britto, julgamento em 14/06/2008).”



II - elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo;

III - aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento (grifamos);

IV - desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação;

V - desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento.

158. No âmbito do Distrito Federal, a compensação ambiental tem como base instrumentos legais previstos na Lei Complementar 827/2010, que criou o Sistema Distrital de Unidades de Conservação – SDUC, Instrução nº 076/2010 - IBRAM e os Decretos Distritais nº 14.783/1993 e 23.585/2003.

159. O Decreto nº 14.783, de 17 de junho de 1993, dispôs acerca do tombamento de várias espécies como Patrimônio Ecológico²², explicitando que a erradicação de um *espécimen* nativo acarretará o plantio de 30 mudas de espécies nativas. Já a erradicação de um *espécimen* exótico acarretará o plantio de dez mudas. O teor de parte do Decreto segue abaixo:

Decreto nº 14.783/1993

“Art. 7º - Nos casos de necessidade de remanejamento - para parcelamento de solo, urbanização ou edificação - em área ocupada pelas espécies enquadradas no art. 1º e incisos I, II e IV do art. 2º deste instrumento, será obrigatório seu transplântio preferencialmente em área contígua.

Art. 8º - Nos casos de impossibilidade técnica de transplântio, adotar-se-ão medidas de compensação de cada espécime suprimido.

§ 2º - A erradicação de um espécimen nativo acarretará o plantio de 30 (trinta) mudas de espécies nativas.

§ 3º - A erradicação de um espécimen exótico acarretará o plantio de 10 (dez) mudas de espécies nativas.”

160. Por força do Decreto Distrital nº 23.585/2003, art. 1º, § 2º, permitiu-se que parte da compensação ambiental fosse prestada em obras ou serviços:

Decreto nº 23.585/2003

“Altera dispositivos do Decreto nº 14.783, de 17 de junho de 1993, que dispõe sobre o tombamento de espécies arbóreo – arbustivas no território do Distrito Federal, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 100, inciso VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal, DECRETA:

Art. 1º. Os parágrafos 2º e 3º, do artigo 8º, do Decreto nº 14.783, de 17 de junho de 1993, passam a vigorar com a seguinte redação:

²² Copaíba, sucupira-branca, pequi, cagaita, buriti, gomeira, pau-doce, aroeira, embiriçu, perobas, jacarandás e ipês.



§ 2º - A erradicação de um espécimen nativo ou de um espécimen exótico, acarretará ao seu responsável, a obrigatoriedade do plantio de 30 (trinta) e 10 (dez) mudas, respectivamente, de espécies nativas, podendo essa quantidade, a critério da Secretária de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, ser reduzido em até 50% (cinquenta por cento), atendidas as seguintes condições:

I – a redução será autorizada pela Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos mediante compensação;

II – a compensação de que trata o Inciso I, será revertida em benefício do meio ambiente, do Parques Ecológicos e de Uso Múltiplo e das Unidades de Conservação do Distrito Federal, na forma de prestação de serviço, doação de equipamento e/ou execução de obras por intermédio de acordo formal;”

161. Por fim, a Instrução Normativa nº 76/2010-IBRAM estabeleceu procedimentos para o cálculo da compensação ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental negativo e não mitigável, considerando não somente o valor do empreendimento, mas também o grau de impacto ambiental.

162. A Informação Técnica nº 020/2013-UCAF/PRESI, de lavra do Sr. Ricardo Roriz, esclarece acerca do controle das compensações ambientais no IBRAM (fls. 305/307), da qual extraímos alguns pontos para esclarecimento do tema.

“O objetivo central das compensações é a internalização, nos projetos dos próprios usuários dos recursos naturais, dos custos ambientais gerados pela implantação dos empreendimentos. Tais compensações têm origem nos princípios do usuário-pagador e poluidor-pagador e visam à efetiva implantação dos Parques e Unidades de Conservação do DF, gestão e manutenção dos já existentes, gerando benefícios sociais e ambientais para a sociedade como um todo.

(...)

Dentro do Ibram, compete à Câmara de Compensação Ambiental, colegiado deliberativo composto por servidores do Instituto e criado pela Instrução nº 24 – Ibram, de 31 de março de 2010 (cópia anexa)²³, deliberar pela forma e local de aplicação dos recursos da compensação, ficando a cargo da Superintendência de Gestão de Áreas Protegidas – SUGAP, o acompanhamento da execução da compensação devida quando se tratar de obras e serviços em parques e demais unidades de conservação do DF, desde a fase de projeto até o recebimento das obras e serviços, passando pela aprovação dos orçamentos, planilha de custos unitários e afins;

(...)

Apesar de possuírem naturezas e fatos geradores distintos, a destinação dos recursos oriundos das compensações ambiental e florestal, esta última quando advindo de processo de licenciamento, são tratadas no âmbito da Câmara de Compensação Ambiental – CCA/IBRAM, que delibera pela forma e local de aplicação dos

²³ Fls. 308/310.



recursos, nos moldes do disposto na Instrução nº 024, de 31 de março de 2010.

Após a realização do cálculo da compensação pela equipe técnica responsável, esta UCAF instrui novos autos para o acompanhamento da execução da compensação, iniciando pela análise técnica da cobrança, seguida da apresentação dos parques e unidades de conservação elegíveis para o recebimento da compensação.

Em seguida, a proposta de aplicação é analisada pela CCA/IBRAM que delibera pela forma e local de aplicação dos recursos. Após a deliberação do colegiado, a UCAF elabora minuta de Termo de Compromisso Ambiental/Florestal a ser firmado entre o empreendedor e a presidência do IBRAM.

(...)

Importante ressaltar que, não obstante a previsão contida no artigo 12, inciso III, da Instrução nº 076/2010, que dispõe sobre a possibilidade do devedor realizar depósito de recursos financeiros no valor da compensação devida, em conta específica do IBRAM, atualmente todo e qualquer pagamento de compensação é realizado por meio de execução direta de obras e serviços pelo empreendedor em favor do meio ambiente.

Este entendimento encontra fulcro no acórdão nº 2650/2009 do Tribunal de Contas da União (transcrito abaixo):

(...)

4. A Lei não cria para o empreendedor obrigação de pagar ou recolher certa quantia aos cofres públicos, a título de compensação ambiental, nem há respaldo legal para arrecadação, cobrança ou exação de qualquer pagamento ou contribuição a esse título.

5. Não há previsão legal para que recursos, destinados pelo empreendedor, para apoiar a implantação e manutenção de unidades de conservação sejam arrecadados, geridos ou gastos pelos órgãos públicos responsáveis pela fiscalização ambiental ou pela gestão das unidades de conservação.

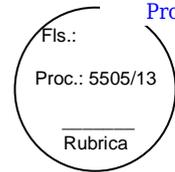
(...)

Dessa forma, a compensação é executada pelo próprio empreendedor sob o acompanhamento e fiscalização da SUGAP e SUPEM, a depender da forma de execução, com conjunto com esta UCAF.

No caso de pagamento em bens, é aberto um procedimento administrativo para incorporação ao patrimônio do IBRAM no âmbito do Núcleo de Patrimônio – NUPAT. Em caso de pagamento através da execução de obras e serviços, a análise de conformidade é realizada por meio de vistoria técnica e emissão de recebimento por parte da SUGAP e SUPEM.

Após a execução plena do previsto no objeto do Termo de Compromisso, são promovidos os devidos registros contábeis e patrimoniais, conforme o caso, da transferência de propriedade ao IBRAM, agregando os valores gastos a título de compensação ao patrimônio do Instituto, na forma da legislação aplicada.

Posteriormente, transcorridas as etapas supracitadas, é emitido o termo de quitação para o empreendedor.”



163. Quanto à questão, há considerações que serão abordadas no Achado nº 8.

2.2.1 – Achado 3 – Ausência de padronização de procedimentos.

Critério

164. Existência de manuais e procedimentos padronizados para a análise das diferentes atividades a serem licenciadas.

Análises e Evidências

165. Observamos que não há manual nem padronização de procedimentos para o desenvolvimento das atividades de licenciamento, como informado via Ofício nº 100.002.927/2013-PRESI/IBRAM (fls. 275/329) e também pelos servidores Wellington Rodrigues dos Santos, Coordenador de Licenciamento Ambiental, e Fernanda Zanine Mineiro, Assessora da Secretaria Geral.

166. No referido ofício registra-se que está em vias de publicação instrução normativa estabelecendo procedimentos para o licenciamento de postos revendedores, pontos de abastecimento, instalações de sistemas retalhistas, postos flutuantes de combustíveis e posto revendedor marítimo (item h, fls. 276 - verso).

167. O procedimento de emissão de autorização ambiental, da mesma forma, não possui um mapa de processo definido. O Instituto irá propor ao Conselho do Meio Ambiente do Distrito Federal – CONAM - minuta de Resolução para a regulamentação (fls. 381/383).

168. O IBRAM vem adotando as medidas necessárias, todavia a falta de priorização e insuficiência de pessoal não permite a finalização dos procedimentos. Convém mencionar que a aprovação do conteúdo das minutas não é de responsabilidade da SULFI.

Causas

169. Falta de priorização da atividade, aliada à insuficiência de recursos humanos.

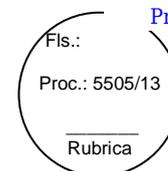
Efeitos

170. A ausência de padronização de procedimentos prejudica o andamento dos trabalhos, sua simplificação e torna os servidores vulneráveis a erros e questionamentos por parte dos interessados. Provoca a solicitação de complementações de documentações que, por sua vez gera o descumprimento de prazos legais. Possibilita ainda tratamento desigual aos empreendedores e vulnerabilidade dos servidores.

Considerações do Auditado

171. O Superintendente da SULFI registrou que vem investindo no preenchimento das lacunas existentes tanto na organização administrativa do órgão, quanto na legislação ambiental, assim como nos procedimentos (fls. 614-verso).

172. Elencou, ainda, que inúmeros dispositivos legais foram elaborados pelo IBRAM nos últimos 2 (dois) anos (fls. 614-verso e 615).



Posicionamento da equipe de auditoria

173. A elaboração desses dispositivos legais, desde 2012, vem normatizando os procedimentos de licenciamento e fiscalização ambientais

174. Neste sentido, registre-se que foi criado grupo de trabalho, para elaboração de normas de licenciamento ambiental simplificado e autorização ambiental, instituído pela Portaria Conjunta nº 01/2014 SEMARH-IBRAM de 31/01/14, mencionado no § 168, que culminou nas Resoluções CONAM nºs 01, 02 e 03/14, publicadas no DODF de 14/08/14.

175. Tais Resoluções, no âmbito do Distrito Federal, disciplinaram a emissão de autorização ambiental; definiram parâmetros e procedimentos para o Licenciamento Ambiental Simplificado e dispuseram sobre a dispensa de licenciamento ambiental para empreendimentos/atividades de baixo potencial poluidor/degradador ou baixo impacto ambiental, respectivamente.

176. Destaque-se, também, que Instrução Normativa estabelecendo procedimentos para o licenciamento de postos revendedores, pontos de abastecimento, instalações de sistemas retalhistas, postos flutuantes de combustíveis e posto revendedor marítimo, aludida no § 167, foi editada sob o nº 213/13.

177. Assim, entendemos que o Instituto vem tomando as medidas necessárias à elaboração dos diplomas legais necessários à normatização dos procedimentos utilizados pelos servidores no desenvolvimento de suas atividades.

178. Contudo, o achado de auditoria refere-se também à inexistência de manual de licenciamento para atividades específicas do Instituto (discriminadas na Tabela 1, §42), o que facilitaria o andamento dos trabalhos e evitaria a solicitação de complementações de documentações que, por sua vez, gera o descumprimento de prazos legais.

Proposições

179. Recomendar ao IBRAM que elabore manual referente aos serviços de licenciamento ambiental e sua fiscalização.

Benefícios Esperados

180. Isonomia no tratamento dado aos empreendedores, melhor base técnica de suporte ao trabalho dos servidores e segurança jurídica.

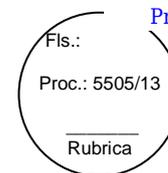
2.2.2– Achado 4 – Inexistência de acompanhamento e controle das condicionantes, recomendações e restrições advindas do licenciamento.

Critério

181. Inciso VIII e XV do art. 9º da Lei nº 41/89 e inciso III do Art. 20 do Regimento Interno do IBRAM.

Análises e Evidências

182. Após análise dos processos de licenciamento, por amostragem (PT II), foi detectado o baixo índice (12,5% da amostra) de empreendimentos com



acompanhamento preventivo e de supervisão do cumprimento de condicionantes e de medidas mitigatórias e compensatórias. Não foram encontrados relatórios na maioria dos processos analisados.

183. Da análise das licenças operacionais emitidas, verificamos que apenas 15% tiveram suas condicionantes monitoradas/fiscalizadas.

184. Nas entrevistas realizadas também ficou constatado que o acompanhamento e controle das condicionantes do licenciamento são feitos por ocasião da emissão ou renovação da licença, quando demandado por órgãos externos ou quando o empreendimento é considerado crítico, ou seja, de grande potencial poluidor.

Causas

185. Inexistência de procedimentos adequados de controle e de monitoramento das condicionantes do licenciamento, aliada à insuficiência de recursos humanos e dificuldade na logística de transporte do órgão, sobretudo nas áreas rurais.

Efeitos

186. Possibilidade de ocorrência de problemas/danos ambientais e a consequente perda de efetividade do licenciamento.

Considerações do Auditado

187. Sobre o Achado, o Superintendente da SULFI se posicionou nos seguintes termos (fls. 615):

“Há controle e monitoramento, só que em razão da deficiência de pessoal o controle e o monitoramento são realizados, de maneira geral, quando dos pedidos das licenças subsequentes ou de renovação das licenças, por denúncia oriunda da comunidade, por determinação da justiça (diversos Tribunais) ou por requisição do Ministério Público (MPF e MPU/MPDFT) ou, ainda, pela Delegacia Especial de Meio Ambiente (DEMA).

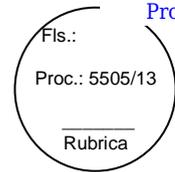
Como exemplo de atuação em relação a essas demandas, citamos que só em 2013, foram respondidas 2.300 demandas oriundas desses órgãos e da comunidade. Cada uma dessas representa pelo menos uma ação de controle.”

Posicionamento da equipe de auditoria

188. Tendo em vista que os esclarecimentos apresentados acompanham as análises e evidências gizadas no relatório prévio, sem trazer novos elementos aos autos, esta equipe de auditoria mantém o entendimento acerca do Achado.

Proposições

189. Adotar medidas gerenciais para dar cumprimento ao disposto no Inciso VIII e XV do art. 9º da Lei nº 41/89 e inciso III do Art. 20 do Regimento Interno do IBRAM, realizando o acompanhamento e o controle das condicionantes, recomendações e restrições advindas do licenciamento.



Benefícios Esperados

190. Prevenção de ocorrência de danos ambientais e efetividade do licenciamento.

2.2.3– Achado 5 – Não cumprimento dos prazos legais na emissão das licenças ambientais.

Critério

191. Art. 14 da Resolução Conama nº 237/97 e §2º do Art. 16 da Lei nº 41/89.

Análises e Evidências

192. Ficou constatada a ausência de controle de prazos por parte do IBRAM nos trabalhos dos técnicos das atividades de licenciamento, como se pode verificar no PT IV (fls. 508/511).

193. No exame das 80 licenças analisadas observou-se que 89% foram emitidas após o prazo estabelecido no § 2º do Art. 16 da Lei nº 41/89, isto é, a decisão quanto ao pedido de licenciamento ou sua renovação ocorreu depois do 30º dia da publicação no DODF.

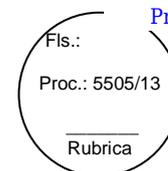
194. Ainda, em 41% delas, não foi cumprido o prazo de análise de no máximo de 6 (seis) meses a partir do requerimento até o deferimento ou indeferimento, ou de 12 (doze) meses nos casos em que houve EIA/RIMA ou audiência pública.

195. O exame dos diversos processos constantes do PT III assinalou que há necessidade de melhorias nos procedimentos adotados antes de a licença ser deferida: por vezes, é encaminhada documentação complementar pelo interessado, sem que constem dos autos qualquer pedido formal do IBRAM. Em geral, o interessado contata o Instituto questionando acerca do andamento do pedido de licença e, por telefone ou pessoalmente, são passadas as informações necessárias. O empreendedor, por sua vez, entrega a documentação incompleta e paulatinamente, não se produzindo a suspensão dos prazos legais.

196. As considerações constantes dos §§ 63/64, que trataram da implementação de melhorias, tanto no recebimento das documentações referentes aos pedidos de licenciamento, quanto no desenvolvimento do IBRAM WEB, registram, contudo, a adoção de procedimentos que tendem a aperfeiçoar o processo.

Causas

197. Solicitação informal ao empreendedor, sem manifestação por escrito de complementação de documentação. Inexistência de procedimentos adequados de controle de prazos. Ausência de estudos com levantamento das demandas e tempos de análise que possibilitem o atendimento das licenças no prazo da norma vigente.



Efeitos

198. Possibilidade de demandas judiciais e de empreendimentos funcionando sem a licença adequada, possibilitando ocorrência de danos ao meio ambiente.

Considerações do Auditado

199. O Superintendente da SULFI informou que a deficiência de pessoal não permite que todos os processos sejam analisados em tempo hábil. Entretanto, destacou que os prazos estipulados na Resolução CONAMA 237/97 ficam suspensos quando se tornam necessárias novas informações e ou documentos a serem entregues pelos interessados (fls. 616).

200. Ressaltou que os analistas listem reiteradas vezes os documentos ausentes ou incompletos nos processos, sendo que, levado o fato ao conhecimento dos empreendedores, obtém apenas o atendimento parcial. Afirmou, ainda, que este é o principal motivo dos atrasos, pois praticamente 100% dos processos necessitam de complementações (fl. 616).

201. Continuou prestando a seguinte informação (fls. 616):

“Muitas vezes, para reduzir o tempo de análise, algumas pendências processuais são levadas ao conhecimento do interessado via telefone, mas algumas vezes essa informalidade acaba por aumentar ainda mais o tempo de análise, já que alguns interessados não respondem, e a solicitação tem que ser formalizada, e só a partir de então passa a contar o tempo.”

202. Salientou-se, ainda, que a Gerência de Registro e Controle (GEREC), está sendo reestruturada com objetivo de otimizar as ações e melhor controlar o cumprimento dos prazos previstos em lei.

Posicionamento da equipe de auditoria

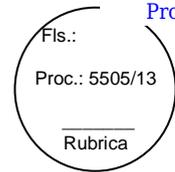
203. Vemos que o Jurisdicionado praticamente ratificou os fatos transcritos nas Análises e Evidências deste Achado. Ainda, reconheceu a falha no procedimento informal de cobrança de informações e documentos faltantes nos autos aos empreendedores, o que ocasiona a grande maioria dos atrasos nos exames das licenças. Dessa feita, a equipe de auditoria mantém a sua posição quanto a este ponto.

Proposições

204. Determinar à SULFI que adote medidas para a erradicação das solicitações informais ao empreendedor, sem manifestação por escrito de complementação de documentação, para a adequação dos procedimentos de controle de prazos e para a elaboração de estudos com levantamento das demandas e tempos de análise que possibilitem o atendimento das licenças nos prazos estabelecidos no Art. 14 da Resolução Conama nº 237/97 e §2º do Art. 16 da Lei nº 41/89.

Benefícios Esperados

205. Prevenção contra demandas judiciais e de ocorrência de danos ao meio ambiente.



2.2.4– Achado 6 – Ausência de publicidade em deferimento de licenças operacionais.

Critério

206. Inc. VIII do Art. 10 da Resolução Conama nº 237/97 e §2º do Art. 16 da Lei nº 41/89.

Análises e Evidências

207. Apuramos que em cerca de 17% das licenças operacionais emitidas a publicidade não é realizada (PT XI). Não há um efetivo acompanhamento das publicações dos deferimentos no DODF.

Causas

208. Solicitação informal ao empreendedor, sem manifestação por escrito, de complementação de documentação. Inexistência de procedimentos adequados de controle de prazos. Ausência de estudos com levantamento das demandas e tempos de análise que possibilitem o atendimento das licenças no prazo da norma vigente.

Efeitos

209. Deficiência na transparência do processo de licenciamento.

Considerações do Auditado

210. Em seus esclarecimentos, o Superintendente da SULFI registrou que em face do grande volume de trabalho após a emissão do parecer conclusivo e expedição da licença, os analistas se envolvem em outros processos, o que prejudica o acompanhamento da publicação da licença expedida (fls. 616-verso).

Posicionamento da equipe de auditoria

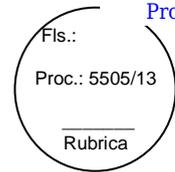
211. Observamos que o Instituto admite a Improriedade, amparando sua justificativa somente na falta de pessoal. Entendemos que os argumentos apresentados não procedem. O acompanhamento da publicação das licenças é apenas uma parte de todo o procedimento legal, que não demandaria mão de obra especializada para a sua execução. Assim, os analistas poderiam ser poupados dessa tarefa. Diante disso, o presente achado não deve ser afastado.

Proposições

212. Adotar as medidas administrativas necessárias para a publicação no DODF e em jornal de grande circulação de todas as licenças ambientais nos termos do Inc. VIII do Art. 10 da Resolução Conama nº 237/97.

Benefícios Esperados

213. Transparência no processo de licenciamento.



2.2.5 – Achado 7 – Licenças expedidas com exigências de ações corretivas a serem observadas

Critério

214. Adequação à norma legal ambiental, § 1º do art. 10 da Resolução Conama nº 237/97.

Análises e Evidências

215. Da verificação dos processos selecionados na amostra ressaltamos que o órgão tem habitualmente expedido licenças ambientais com exigências de ações corretivas a serem observadas, em detrimento da adoção de medidas anteriores ao deferimento.

216. Tal fato, aliado à ausência do monitoramento das exigências feitas, propicia que os empreendimentos licenciados funcionem sem que se adotem as medidas necessárias à conformação às normas legais ambientais, o que pode possibilitar a ocorrência de danos.

217. Pode-se citar como exemplo:

- Licença de Instalação nº 006/2009 – Processo nº 391.000.107/08 – Não apresentou Outorga da Adasa para lançamento de efluentes;
- Licença de Operação nº 105/2011 – Processo nº 391.000.102/08 – Não apresentou Outorga de Direito de Uso de Água Subterrânea a ser concedido pela Adasa;
- Licença de Operação nº 104/2012 – Processo nº 391.000.413/08 – Não apresentou Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos da Adasa para lançamento de efluentes;
- Licença de Operação nº 136/2012 – Processo nº 391.001.472/08 – Não apresentou Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos da Adasa para lançamento de efluentes; e
- Licença de Operação nº 144/2012 – Processo nº 391.000.292/11 – Não apresentou Outorga de Direito de Uso de Água Subterrânea a ser concedido pela Adasa.

218. Assim sendo, o Instituto não tem obedecido regularmente ao disposto no § 1º do art. 10 da Resolução Conama nº 237/97²⁴.

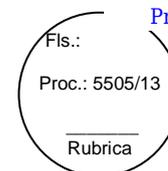
Causas

219. Inexistência de procedimentos adequados de controle e gerenciamento, aliada à insuficiência de recursos humanos.

Efeitos

220. Possibilidade de danos ambientais.

²⁴ § 1º - No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.



Considerações do Auditado

221. O Superintendente da SULFI ponderou que em decorrência da falta de condição de ter fiscalização e controle que abranja todas as atividades, existem empreendimentos que estão instalados sem a devida licença ambiental. Desta forma, durante o posterior licenciamento, é necessária a adoção de medidas corretivas para minimizar os prejuízos ambientais já ocorridos ou mitigando o risco de que ocorram tais danos (fls. 616-verso).

Posicionamento da equipe de auditoria

222. As considerações apresentadas pelo auditado não são suficientes para afastar o presente Achado. A escassez de pessoal poderia até justificar a não realização de fiscalizações em estabelecimentos que já estão em funcionamento. Entretanto, não explicam a expedição de licenças ambientais com exigências de ações corretivas, conforme detectado pela equipe de auditoria durante os trabalhos (vide Análises e Evidências, §§218/221).

Proposições

223. Determinar ao Instituto que tome medidas gerenciais no sentido de não expedir novas licenças ambientais, sem estarem atendidos todos os pré-requisitos necessários.

Benefícios Esperados

224. Prevenção de danos ambientais.

2.2.6 – Achado 8 – Compensação ambiental parcialmente eficiente.

Critério

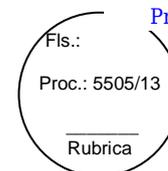
225. A compensação ambiental deve minimizar os efeitos dos danos ambientais de empreendimentos de forma permanente, sem repassar custos ao erário.

Análises e Evidências

226. Por intermédio de nota de auditoria (Item 'h', fls. 270/272), solicitamos os processos de licenciamento e compensação ambientais nos anos de 2010 a 2013, cuja resposta consta às fls. 311/316.

227. Examinamos processos²⁵ relativos a alguns empreendimentos nos quais ocorreu a compensação ambiental (síntese na Tabela 12 abaixo) e foi feita visita a alguns parques, nos quais o empreendedor executou obras e serviços como uma das medidas de compensação.

²⁵ Processo nºs 391.001.099/2011 (fls. 312), 391.001.338/2009 (fls. 313) e 391.001.636/2011 (fls. 312).


Tabela 12 – Processos de compensação ambiental analisados

<i>Caso</i>	<i>Tipo</i>	<i>Data</i>	<i>Valor (R\$)</i>	<i>Unidade de Conservação</i>	<i>Situação</i>
Reserva Parque (fls. 312)	<i>Ambiental</i>	19/10/2011	3.551.443,72	<i>Parque de Águas Claras</i>	<i>Executado</i> ²⁶
Brisas do Lago (fls. 312)	<i>Ambiental</i>	08/11/2011	360.000,00	<i>Parque dos Jequitibás e Múltiplo Asa Sul</i> ²⁷	<i>Executado</i>
Setor Habitacional Mangueiral (fls. 313)	<i>Florestal</i>	18/10/2012	403.868,10	<i>Parque Urbano Bosque do Sudoeste</i>	<i>Executado e aguardando relatório de vistoria e recebimento de obras da SUGAP para emissão do termo de quitação</i>

Fonte: IBRAM – ofício nº 100.002.927/2013 – PRESI/IBRAM

228. Por se tratar de uma auditoria operacional, ressaltamos que no presente trabalho não foi examinada a conformidade dos valores²⁸ envolvidos nas compensações ambientais, pois foge do escopo determinado na presente fiscalização.

Condomínio Reserva Parque Residencial Clube²⁹ (Processo 391.001.099/2011)

229. Após avaliação dos estudos apresentados pelo empreendedor para a construção do empreendimento, foi emitido o Parecer Técnico nº 212/2010 GELAM/DILAM/SULFI, favorável à emissão de licença prévia, sob a condição de cumprir as condicionantes da compensação ambiental (fls. 104 – Anexo III).

230. Foi firmado o Termo de Compromisso nº 100.000.002/2011 (fls. 119/125 - Anexo III), no qual se estabeleceu o valor da compensação ambiental em R\$ 3.551.443,72 cuja quitação se daria a partir da execução das seguintes obras e serviços no Parque de Águas Claras (fls. 120/121 – Anexo III):

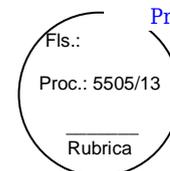
- a) elaboração de complementação do Plano de Recuperação de Área Degradada - PRAD do Córrego de Águas Claras;
- b) elaboração de projetos executivos e construção de sanitários;
- c) demolição da atual sede da Polícia Militar;

²⁶ Consta, equivocadamente, às fls. 312 que as obras das sedes da Polícia Ambiental e Educação Ambiental como em fase final de execução, contudo às fls. 164/170, 177/179-verso e 187/188 há relatório de finalização das obras.

²⁷ Consta, equivocadamente, às fls. 312 que os recursos da compensação ambiental foram destinados somente ao Parque dos Jequitibás, contudo, o Parque Múltiplo Asa Sul também recebeu benfeitorias.

²⁸ Custo das benfeitorias x valores pagos pelo empreendedor.

²⁹ Construção de um conjunto de prédios para fins de habitação coletiva, localizada na área adjacente ao colégio La Salle e a quadra 301 de Aguas Claras/DF (fls. 103-Anexo III).



- d) elaboração de projetos executivos e construção de nova sede da Polícia Militar;
- e) elaboração de projeto executivo e construção do Módulo de Segurança, constituído de guarita e recepção;
- f) demolição da atual guarita, localizada na entrada principal do parque;
- g) elaboração de projeto executivo de programação visual para identidade e sinalização do parque e adequação das áreas do parque às normas de acessibilidade;
- h) projeto e execução de reforma geral da sede da educação ambiental e das seis casinhas utilizadas para atividades desenvolvidas;
- i) construção de base para implantação de viveiro; e
- j) elaboração e execução de pista de skate.

231. A Superintendência de Áreas Protegidas - SUGAP e a Direcional Canário Engenharia Ltda. definiram como prioridades a construção da sede da Polícia Militar e a execução da reforma da sede da educação ambiental e das 6 casinhas (fls. 150-Anexo IV).

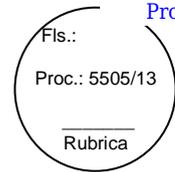
232. O empreendedor apresentou os relatórios dos serviços/obras já finalizados: sede da Polícia Militar, reforma da sede da Educação Ambiental, demolição da antiga sede da Polícia Militar (fls. 164/170, 177/179-verso, 187/188 - Anexo III), estando em andamento a execução de obras de acessibilidade (fls. 194 - Anexo III).

233. Posteriormente foram realocados recursos no valor de R\$ 500.000,00 para a execução de cercamento com alambrado do Parque do Areal (fls. 172/173 verso - Anexo III).

234. Todos os serviços/obras relacionados no termo de compromisso celebrado com o empreendedor ainda não foram entregues ao IBRAM e verificamos, em visita ao parque, que falta executar a construção do módulo de segurança (guarita e recepção), a demolição da atual guarita, a construção da pista de skate e a construção de base para implementação de viveiro que estão previstas no termo de compromisso celebrado (fls. 120/121-Anexo III).

235. Não consta dos autos (Anexo III) a documentação referente ao andamento das obras pendentes de implementação.

236. A título de ilustração, as Fotos 6 e 7, a seguir, retratam a guarita atual de entrada do parque que não foi demolida.



Guarita – Parque de Águas Claras



Foto 6



Foto 7

Implantação do Setor Habitacional Mangueiral (Processo 391.001.338/2009)

237. Ressaltamos inicialmente que para a implantação do Setor Habitacional Jardins Mangueiral, na Região Administrativa de São Sebastião, a Autorização Ambiental nº 128/2009 – IBRAM (fls. 58 e 58-verso- Anexo IV) impôs como medida compensatória o plantio de 67.820 novas mudas na bacia do Rio São Bartolomeu (Cláusula Terceira, fls. 59 verso – Anexo IV), por conta da retirada de 2.167 espécies nativas/exóticas.

238. Em setembro de 2009, foi firmado o Termo de Compromisso nº 128/2009 – IBRAM (fls. 77/78-verso – Anexo IV) que determinou, em sua Cláusula Primeira, o plantio de somente 50 % do anteriormente estipulado³⁰, ou seja, 33.910 mudas³¹, incluindo, contudo, a execução de obras e serviços.

239. Após deliberação da Câmara de Compensação Ambiental (fls. 94 – Anexo IV), foi firmado o Termo de Compromisso de Compensação nº 100.000.007/2012 (fls. 95/100-Anexo IV), ficando o empreendedor responsável pela elaboração de projetos e execução das seguintes obras ('DO OBJETO', fls. 96-Anexo IV):

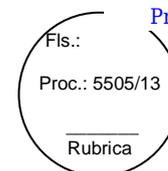
- a) conclusão da construção da sede administrativa;
- b) conclusão da guarita de segurança e bloco de banheiro;
- c) conclusão da pavimentação das pistas de caminhada e ciclovia;
- d) instalação de playground;
- e) instalação de aparelhos de ginástica; e
- f) plantio de grama e urbanização.

240. Foi apresentado relatório de compensação florestal, no qual há o registro fotográfico da execução das obras (fls. 109/113 - Anexo IV) que foram recebidas em julho/2013 (fls. 120/124 – Anexo IV).

241. Em julho de 2013, o Sr. Ricardo Roriz, Chefe da Unidade de Compensação Florestal e Ambiental, solicitou o termo de quitação em favor do empreendedor, como atesto do cumprimento de uma das condicionantes previstas

³⁰ Conforme dispõe o Decreto 23.585/2003 (§ 145).

³¹ Utilizou-se o valor de R\$ 11,91 por muda devida, tanto para plantio como para conversão em serviços a serem fornecidos (fls. 84 – Anexo IV), o que totalizou \$ 403.868,10 (33.910 mudas x R\$ 11,61).



na Autorização Ambiental nº 128/2009 (fls. 126 - Anexo IV).

242. Em outubro de 2013, foi apresentado o primeiro relatório de acompanhamento de plantio da compensação florestal (fls. 133/139 - Anexo IV).

243. Ao visitar o Parque do Sudoeste, inaugurado em março do ano corrente, percebemos que as obras foram executadas e ainda estão em bom estado de conservação.

Hotel de Turismo – Beira Lago Empreendimento Imobiliário (Processo 391.001.636/2011)

244. A Licença Prévia nº 010/2010 para a construção do hotel de turismo 'Brisas do Lago' impôs como medida de compensação ambiental a execução de obras e serviços no valor de R\$ 360.000,00 (fls. 02 e 03 - Anexo III).

245. A Deliberação nº 008/2011 – CCA da Câmara de Compensação Ambiental aprovou compensação ambiental por meio de obras de infraestrutura, acessibilidade e lazer no Parque dos Jequitibás, haja vista sua consonância com o Plano Anual de Diretrizes para Aplicação de Recursos – PADAR 2011 (fls. 20-Anexo III).

246. Assim, em 08/11/2011, foi firmado o Termo de Compromisso de Compensação Ambiental nº 100.000.004/2011 (fls. 21/26 – Anexo III) entre o IBRAM e a 'Beira Lago Empreendimento Imobiliário Ltda., cujo objeto foi a execução de obras e serviços no referido parque, quais sejam:

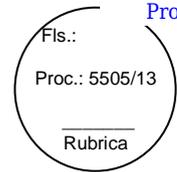
- a) estacionamento pavimentado com bloquetes;
- b) implantação de novo 'playground';
- c) implantação de circuito inteligente;
- d) passeios de circulação interna;
- e) pista de skate; e
- f) complementação de cercamento do perímetro do parque.

247. O relatório fotográfico de cumprimento das condicionantes (fls. 41/42-Anexo III) foi encaminhado ao IBRAM pelo empreendedor (fls. 41/56-Anexo III).

248. Ressaltamos que, a título de compensação ambiental, também foram executadas obras³² no Parque Múltiplo Asa Sul - originalmente não previstas no Termo de Compromisso firmado (fls. 21/26-Anexo III) -, pois a destinação dos recursos se daria somente à Unidade de Conservação 'Parque dos Jequitibás' (fls. 58-Anexo III).

249. Percebemos em visita ao Parque dos Jequitibás que parte das obras executadas, como parte da compensação ambiental, já apresentam problemas de manutenção, como se mostra nas Fotos 8, 9, 10 e 11:

³² Implantação de circuito inteligente (fls. 54 e fotos 01 e 02 da fl. 55-Anexo III).



Playground parcialmente interdito



Foto 8



Foto 9

Escorregador das crianças quebrado



Foto 10

Material do escorregador solta farpas



Foto 11

250. O parque Múltiplo da Asa Sul, que também recebeu benfeitorias, apresenta problemas de manutenção, como se observa nas Fotos a seguir.

Parque das crianças interdito



Foto 12



Foto 13



Escorregador soltando farpas



Foto 14

251. Vimos, portanto, que parte dos recursos utilizados como compensação ambiental foi utilizado na execução de obras e serviços nos Parques de Águas Claras, Jequitibás (Sobradinho), Múltiplo Asa Sul e do Sudoeste, tanto para uso dos frequentadores dos parques, quanto para a instalação de sedes, necessárias à administração e segurança dos parques.

252. Com exceção do Parque de Águas Claras, cujas obras não finalizaram, o cumprimento das condicionantes foi atendido.

253. O servidor Saulo Guilherme de Freitas, Técnico em Atividades Ambientais que acompanhou a equipe de auditoria aos diversos parques, salientou que os recursos da compensação ambiental são importantes na própria criação/manutenção dos parques. Por sua vez, a instalação de parquinhos para crianças, pista de skate, aparelhos de ginástica passa a ser um atrativo para os moradores da vizinhança que passam a frequentá-los.

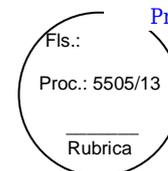
254. Ocorre, entretanto, que a manutenção das obras/serviços prestados passa a constituir um permanente custo para o erário distrital, em especial para o IBRAM, que não possui uma equipe própria à disposição para dar manutenção nos 72 parques sob sua jurisdição.

255. Vários dos parquinhos de crianças instalados, a título de compensação, estão parcialmente interditados, em virtude de ausência de manutenção nos brinquedos.

256. Assim, ao invés de haver a compensação ambiental com o plantio somente de mudas, tornando-se um patrimônio permanente natural, de usufruto de toda a sociedade, há compensação na forma de produtos e serviços, que beneficiam a sociedade somente enquanto as benfeitorias realizadas estiverem em condições de uso. Tendo em consideração que na visita aos parques constatamos a interdição de diversos 'playgrounds', **entendemos que a eficiência do mecanismo de compensação ambiental está comprometida.**

257. Os procedimentos adotados no IBRAM assinalaram que 50% do valor devido a título de compensação foi aplicado em obras e em serviços cuja manutenção evidenciou-se precária, prejudicando a compensação acertada entre os empreendedores e o Instituto.

258. Assim, utilizou-se o percentual máximo permitido no Decreto 23.585/2003 (50%) para compensação ambiental com obras e serviços, mas que, ao



longo do tempo, passam a constituir um custo de manutenção do IBRAM.

259. O Sr. Rogério de Castro Duarte e Silva, Diretor de Logística e Infraestrutura, informou, por telefone, que a contratação de serviços de manutenção, via SULOLOG/SEPLAN, não se concretizou e, portanto, está em estudo elaboração de 'termo de referência' a ser encaminhado à Superintendência de Licitações e Compras do DF - SULIC para contratação de serviços de manutenção. Como vimos nos §§ 110/113, o atendimento das demandas junto à SULIC tem se mostrado morosa.

Causas

260. Insuficiência de recursos humanos e financeiros para manter os parques beneficiados com as compensações ambientais.

Efeitos

261. Aumento de custos/despesas do IBRAM por conta da manutenção dos parques. Deterioração das obras executadas dada às deficiências de serviços de manutenção.. Perda dos investimentos frutos das compensações ambientais.

Considerações do Auditado

262. Em seus esclarecimentos, o IBRAM registrou (fl. 617):

“há um setor específico na estrutura deste Instituto – a Unidade de Compensação Ambiental e Florestal (UCAF), criada só para cuidar do efetivo pagamento dessas compensações. Entretanto, como ficou evidenciado no Relatório, a situação pós-pagamento exige uma estrutura ainda maior. Pois essas compensações são aplicadas em unidades de conservação, que, assim como o serviço público em geral, demanda infraestrutura de pessoal e material, para funcionar adequadamente. Em relação ao tempo de acompanhamento das mudas, esse é estabelecido no Decreto nº 14.783/1993, alterado pelo Decreto nº 23.585/2002, que precisam ser revisados, bem como toda a legislação relativa ao licenciamento ambiental.”

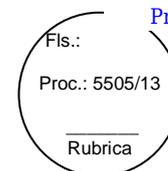
Posicionamento da equipe de auditoria

263. Ressaltamos, inicialmente, que o presente Achado trata, de situação que torna o mecanismo de compensação ambiental ineficiente, ou seja, custo ao erário distrital para a manutenção dos parques, tendo em conta que os diversos playgrounds instalados apresentaram um estado precário de conservação, como visto nas fotos.

264. O IBRAM não possui atualmente mão de obra suficiente para fazer a manutenção dos parques, como alertado pelo Superintendente e observado durante a execução da auditoria. Ainda que se possa considerar importante a instalação de playgrounds nas diversas unidades de conservação, para que os frequentadores possam usufruir, a impossibilidade de manutenção dos mesmos resulta ineficiente tanto para o usuário do parque, quanto como mecanismo de compensação ambiental. Medidas de gestão para sanear a situação não foram apresentadas.

Proposições

265. Recomendar ao IBRAM que adote medidas gerenciais visando:



- a) providenciar a manutenção dos “parquinhos e playgrounds” existentes;
- b) analisar a capacidade do Instituto de administrar/manter novos parques, ciclovias, aparelhos de ginástica, dentre outros, antes de optar pela construção desses como compensação ambiental.

Benefícios Esperados

266. Evitar aumento de custos/despesas com manutenção dos parques.

3 Conclusão

267. A presente auditoria visou verificar os procedimentos de licenciamento ambiental e sua fiscalização, havendo o trabalho se desdobrado em 2 (duas) questões de auditoria.

268. Na primeira questão, entendeu-se que há necessidade de ampliar o quadro de servidores à disposição, uma vez que se constatou a insuficiência de pessoal para a realização das atividades de licenciamento e fiscalização ambientais (VER).

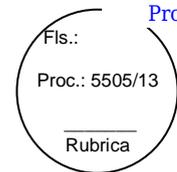
269. Em relação à segunda questão, observou-se que os procedimentos atendem na maior parte aos requisitos legais, pois ainda há a necessidade de aperfeiçoar os processos adotados quando do requerimento das licenças pelos interessados, do monitoramento e fiscalização e observação dos prazos legais.

270. Conclui-se, portanto, que os procedimentos de licenciamento ambiental e sua fiscalização carecem de investimentos em recursos humanos e de medidas administrativas que propiciem o atendimento de requisitos legais e o aprimoramento dos procedimentos, com vistas a evitar danos ambientais.

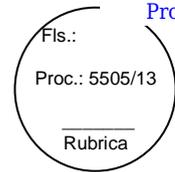
4 Proposições

271. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:

- I) Tomar conhecimento:
 - a. do presente Relatório de Auditoria, de fls. 625/688;
 - b. dos documentos acostados às fls. 612/623.
- II) Determinar ao IBRAM que:
 - a. adote medidas gerenciais para dar cumprimento ao disposto no Inciso VIII e XV do art. 9º da Lei nº 41/89 e inciso III do Art. 20 do Regimento Interno do IBRAM, realizando o acompanhamento e o controle das condicionantes, recomendações e restrições advindas do licenciamento (**achado 04**);
 - b. por intermédio da SULFI, promova ações para a erradicação das solicitações informais ao empreendedor, sem manifestação por escrito de complementação de documentação, para a adequação dos procedimentos de controle de prazos e para a elaboração de estudos com levantamento das demandas e



- tempos de análise que possibilitem o atendimento das licenças nos prazos estabelecidos no Art. 14 da Resolução Conama nº 237/97 e §2º do Art. 16 da Lei nº 41/89 (**achado 05**);
- c. publique no DODF e em jornal de grande circulação todas as licenças ambientais nos termos do Inc. VIII do Art. 10 da Resolução Conama nº 237/97(**achado 06**);
 - d. não expeça novas licenças ambientais, sem estarem atendidos todos os pré-requisitos necessários (**achado 07**);
- III) Recomendar ao IBRAM e a Secretaria de Administração Pública que adote as medidas necessárias à adequação dos recursos humanos da Superintendência de Licenciamento e Fiscalização - SULFI às suas competências, atentando para o quantitativo de profissionais, remuneração compatível com outros órgãos da Administração Pública Distrital e às novas atribuições assumidas, anteriormente a cargo do IBAMA, em razão da Lei Complementar nº 140/2011, da Presidência da República (**Achado 01**);
- IV) Recomendar ao IBRAM que:
- a. elabore manual referente aos serviços de licenciamento ambiental e sua fiscalização (**Achado 03**)
 - b. no que se refere à compensação ambiental (**achado 08**):
 - i. providencie a manutenção dos “parquinhos e playgrounds” existentes;
 - ii. analise a capacidade do Instituto de administrar/manter novos parques, ciclovias, aparelhos de ginástica, dentre outros, antes de optar pela construção desses como compensação ambiental;
- V) Determinar ao Instituto ainda, que, no prazo de 30 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação das recomendações e determinações constantes do(s) item(ns) II, alínea(s) ‘a’ e ‘b’, III e IV, alíneas ‘a’ e ‘b’, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria, indicado responsável por prestar as informações ao Tribunal durante o monitoramento do referido Plano;
- VI) Dar ciência do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada ao Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental – IBRAM;
- VII) Retorne os autos a SEAUD para as providências necessárias.



ANEXO I - PLANO DE AÇÃO

Determinações e Recomendações do TCDF (Itens da Decisão)	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação*
II-a) Adote medidas gerenciais para dar cumprimento ao disposto no Inciso VIII e XV do art. 9º da Lei nº 41/89 e inciso III do Art. 20 do Regimento Interno do IBRAM, realizando o acompanhamento e o controle das condicionantes, recomendações e restrições advindas do licenciamento (achado 04).	1)	
	2)	
	...	
II-b) Por intermédio da SULFI, promova ações para a erradicação das solicitações informais ao empreendedor, sem manifestação por escrito de complementação de documentação, para a adequação dos procedimentos de controle de prazos e para a elaboração de estudos com levantamento das demandas e tempos de análise que possibilitem o atendimento das licenças nos prazos estabelecidos no Art. 14 da Resolução Conama nº 237/97 e §2º do Art. 16 da Lei nº 41/89 (achado 05).	1)	
	2)	
	...	
III) Adote as medidas necessárias à adequação dos recursos humanos da SULFI às suas competências, atentando para o quantitativo de profissionais, remuneração compatível com outros órgãos da Administração Pública	1)	
	2)	
	...	



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:
Proc.: 5505/13

Rubrica

Distrital e às novas atribuições assumidas, anteriormente a cargo do IBAMA (achado 01) .		
IV-a) Normatize os procedimentos e elabore manual referente aos serviços de licenciamento e fiscalização ambientais (achado 03) .	1)	
	2)	
	...	
IV-b) No que se refere à compensação ambiental (achado 08) : i. providencie a manutenção dos "parquinhos e playgrounds" existentes; ii. analise a capacidade do Instituto de administrar/manter novos parques, ciclovias, aparelhos de ginástica, dentre outros, antes de optar pela construção desses como compensação ambiental;	1)	
	2)	
	...	

*Campos a serem preenchidos pelo jurisdicionado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

SESSÃO ORDINÁRIA Nº 4779 de 28/05/2015

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo: 5505/2013
Rubrica:.....

PROCESSO Nº [5505/2013](#)

RELATOR : CONSELHEIRO PAULO TADEU VALE DA SILVA

EMENTA : Auditoria Operacional realizada no Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal - Brasília Ambiental - IBRAM, com a finalidade de verificar os procedimentos de licenciamento ambiental e sua fiscalização.

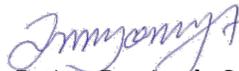
DECISÃO Nº 2149/2015

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento: a) do Relatório Final de Auditoria, de fls. 625/688; b) dos documentos acostados às fls. 612/623; II - determinar ao IBRAM que: a) adote medidas gerenciais para dar cumprimento ao disposto nos incisos VIII e XV do art. 9º da Lei nº 41/89 e inciso III do Art. 20 do Regimento Interno do IBRAM, realizando o acompanhamento e o controle das condicionantes, recomendações e restrições advindas do licenciamento (achado 04); b) por intermédio da SULFI, promova ações para a erradicação das solicitações informais ao empreendedor, sem manifestação por escrito de complementação de documentação, para a adequação dos procedimentos de controle de prazos e para a elaboração de estudos com levantamento das demandas e tempos de análise que possibilitem o atendimento das licenças nos prazos estabelecidos no Art. 14 da Resolução Conama nº 237/97 e §2º do Art. 16 da Lei nº 41/89 (achado 05); c) publique no DODF e em jornal de grande circulação todas as licenças ambientais, nos termos do inc. VIII do Art. 10 da Resolução Conama nº 237/97 (achado 06); d) não expeça novas licenças ambientais sem estarem atendidos todos os pré-requisitos necessários (achado 07); III - recomendar ao IBRAM e à Secretaria de Administração Pública que adote as medidas necessárias à adequação dos recursos humanos da Superintendência de Licenciamento e Fiscalização - SULFI às suas competências, atentando para o quantitativo de profissionais, remuneração compatível com outros órgãos da Administração Pública Distrital e às novas atribuições assumidas, anteriormente a cargo do IBAMA, em razão da Lei Complementar nº 140/2011, da Presidência da República (Achado 01); IV - recomendar ao IBRAM que: a) elabore manual referente aos serviços de licenciamento ambiental e sua fiscalização (Achado 03); b) no que se refere à compensação ambiental

(achado 08): i) providencie a manutenção dos “parquinhos e playgrounds” existentes; ii) analise a capacidade do Instituto de administrar/manter novos parques, ciclovias, aparelhos de ginásticas, dentre outros, antes de optar pela construção desses como compensação ambiental; V - determinar ao Instituto ainda, que, no prazo de 30 (trinta) dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação das recomendações e determinações constantes do(s) item(ns) II, alínea(s) ‘a’ e ‘b’, III e IV, alíneas ‘a’ e ‘b’, conforme modelo apresentado no Anexo I do Relatório Final de Auditoria, indicando responsável por prestar as informações ao Tribunal durante o monitoramento do referido Plano; VI - dar ciência do Relatório Final de Auditoria, do relatório/voto do Relator e desta decisão ao Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal - Brasília Ambiental - IBRAM; VII - autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria, para as providências de praxe.

Presidiu a sessão o Presidente, Conselheiro RENATO RAINHA. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, ANILCÉIA MACHADO, PAULO TADEU e PAIVA MARTINS. Participou o representante do MPJTCDF Procurador MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA. Ausente o Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO.

SALA DAS SESSÕES, 28 de Maio de 2015



João Batista Pereira de Souza
Secretário das Sessões Substituto



Antônio Renato Alves Rainha
Presidente