



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



TERCEIRO MONITORAMENTO

Procedimentos de licenciamento ambiental e sua fiscalização





Resumo Executivo

Trata-se do terceiro monitoramento da Auditoria Operacional realizada no âmbito do Processo nº 5.505/2013, cujo objeto foi a verificação dos procedimentos de licenciamento ambiental e sua fiscalização.

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.

No curso da auditoria, realizada em 2013, verificou-se a insuficiência de recursos humanos para a realização das atividades de licenciamento ambiental e sua fiscalização, o que poderia 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 havia padronização de procedimentos e nem manual para o desenvolvimento das atividades de licenciamento, o que poderia levar a tratamento desigual aos empreendedores.

Constatou-se, à época, a inexistência de controle e de monitoramento das condicionantes do licenciamento e o descumprimento de prazos legais na emissão das licenças. Essas falhas poderiam 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.

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

A execução da auditoria compreendeu o período de 22/08/2013 a 03/12/2013 e gerou a Decisão nº 2149/2015 (fls. 724/725, peça 21), com determinações e recomendações ao referido órgão.

Em 2016, foi realizado o primeiro monitoramento da auditoria em questão, para verificação das deliberações contidas na Decisão nº 2149/2015. O trabalho resultou na Decisão 3576/2016 (fl. 1002, peça 45), por meio da qual foi autorizada a continuidade do monitoramento, em razão de algumas deliberações não terem sido integralmente implementadas. Foi determinado ainda que o IBRAM apresentasse Novo Plano de Ação, apontando medidas a serem tomadas para o cumprimento das deliberações do Tribunal.

O Novo Plano de Ação – consubstanciado nas providências que o órgão informou que iria tomar – foi encaminhado e analisado pelo Corpo Técnico,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



resultando na Decisão nº 3198/2017 (fl. 1033, peça 54), que autorizou a realização de novo monitoramento no segundo semestre de 2017, para análise das determinações da Decisão nº 3576/2016 (fl. 1002, peça 45).

Em razão do segundo monitoramento (fls. 1135/ 1155), realizado em 2017, o Tribunal prolatou a Decisão nº 4204/2018 (fl. 1199, peça 79), de 30 de agosto de 2018, que considerou não atendidos os itens II.a e II.b da Decisão nº 2149/2015, reiterou ao IBRAM o fiel cumprimento dos mesmos, bem como alertou o Presidente do órgão de que o não atendimento das determinações contidas nesses itens poderia ensejar a aplicação da multa prevista no ar. 57, inciso IV, da LC nº 01/94, c/c o art. 272, inciso VII, do RI/TCDF. Foi autorizada ainda a continuidade do monitoramento.

O que o Tribunal buscou avaliar?

Nesta fase processual procura-se avaliar o cumprimento das determinações nos itens II-a e II-b da Decisão nº 2.149/2015.

Para alcançar esse objetivo, foram propostas 02 (duas) questões de monitoramento:

- 1) O IBRAM está acompanhando e controlando as condicionantes, recomendações e restrições advindas do licenciamento?
- 2) O IBRAM desenvolveu procedimentos de controle de prazos?

O que o Tribunal constatou?

Após a realização do segundo monitoramento (fls. 1135/1155), restavam pendentes a verificação do cumprimento de 2 (dois) itens¹ da referida decisão.

Em relação ao item II-a, referente à adoção de medidas gerenciais para o acompanhamento e controle das condicionantes, recomendações e restrições advindas do licenciamento, verificou-se que, com a reestruturação dos setores de fiscalização do IBRAM e a implantação de uma nova metodologia de fiscalização, as ações de fiscalização se encontram baseadas em um maior planejamento estratégico e operacional.

Quanto ao item II-b da Decisão nº 2.149/2015, relativo ao controle dos prazos, foram observadas medidas implementadas pelo órgão. Entretanto, a informatização do processo de licenciamento, em fase de contratação quando do último monitoramento, restou frustrada em virtude de a empresa contratada não ter entregado o sistema no prazo do contrato. Neste sentido, a equipe considerou o item em questão parcialmente cumprido, sem prejuízo de futuras avaliações.

O grau de efetivação das determinações e recomendações constantes da Decisão nº 2.149/2015, tratadas neste monitoramento, foi de 50% e encontra-se resumido na tabela a seguir:

¹ Itens II-a e II-b da Decisão nº 2149/2015.

**Quadro 1 – Itens analisados no 3º monitoramento - Decisão nº 4204/2018**

Situação	Cumprida ou Implementada?	Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada?	Não cumprida ou Não implementada	Total
Item II-a	X	---	---	
Item II-b	---	X	---	
Quantidade	1	1	---	2
Percentual	50%	50%	---	100%

Convém destacar que, das 8 (oito) determinações feitas ao Instituto, por intermédio da Decisão nº 2.149/2015, 7 (sete) foram cumpridas, isto é, 87,5%. Restando apenas o item II-b, que foi cumprido parcialmente, mas verificou-se que o órgão vem buscando tomar as medidas necessárias para seu cumprimento.

1. Introdução

1.1 Apresentação

Trata-se do terceiro monitoramento realizado no IBRAM, em atenção ao PGA² de 2019, cujo objetivo é a verificação dos itens II-a e II-b da Decisão nº 2.149/2015 (fls. 724/725).

1.2 Visão Geral do Objeto

2. Em 2013, realizou-se Auditoria Operacional no IBRAM/DF, em observância ao Plano Geral de Ação para o exercício de 2013, aprovado pela Decisão nº 96/2012.

3. Verificaram-se 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. A auditoria realizada no âmbito do Processo nº 5.505/2013 teve por objetivo verificar os procedimentos de licenciamento ambiental e sua fiscalização.

5. Assim, à época, evidenciaram-se 8 (oito) Achados de Auditoria, a saber:

² Ver Decisão nº 64/2018-Administrativa.



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



Tabela 1: Achados de Auditoria – Processo nº 5.505/2013

Achado	Descrição
1	Insuficiência de recursos humanos para a realização das atividades de licenciamento ambiental e sua fiscalização.
2	Insuficiência de recursos materiais, bem como inadequação do ambiente/espço físico na Superintendência de Licenciamento e Fiscalização – SULFI para o desempenho das atividades.
3	Ausência de padronização de procedimentos.
4	Inexistência de acompanhamento e controle das condicionantes, recomendações e restrições advindas do licenciamento.
5	Não cumprimento dos prazos legais na emissão das licenças ambientais.
6	Ausência de publicidade em deferimento de licenças operacionais
7	Licenças expedidas com exigências de ações corretivas a serem observadas
8	Compensação ambiental parcialmente eficiente

Fonte: Relatório Final de Auditoria (fls. 628/691)

6. O trabalho de auditoria resultou na Decisão nº 2.149/2015 (fls. 724/725), cujo cumprimento vem sendo monitorado por esta unidade técnica. Até o presente momento foram realizados dois trabalhos de acompanhamento.

7. O último monitoramento, realizado no segundo semestre de 2017, resultou no relatório de fls. 1135/1155, originando a Decisão nº 4.204/2018 (fls. 1199), no qual assinalou-se que as ações tomadas pelo Instituto para o cumprimento das deliberações constantes da Decisão nº 2.149/2015 foram parcialmente atendidas e foi autorizada a continuidade do monitoramento:

“DECISÃO Nº 4.204/2018

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

(...)

III – reiterar ao Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental (IBRAM) a adoção de medidas de gestão imediatas para o fiel cumprimento dos itens II.a e II.b da Decisão nº 2.149/2015; IV – alertar o Presidente do IBRAM de que o não atendimento das determinações contidas dos itens II.a e II.b da Decisão nº 2.149/2015 pode ensejar a aplicação da multa prevista no art. 57, inciso IV, da LC nº 01/94, c/c o art. 272, inciso VII, do RI/TCDF”.

1.4 Destinatários do Relatório

8. O Relatório de Monitoramento terá como destinatários o TCDF, o IBRAM e a população do DF.

1.5 Objetivos

1.5.1 Objetivo Geral

9. Verificar o cumprimento dos itens II-a e II-b da Decisão 2.149/2015, cuja execução estava pendente após a realização do segundo monitoramento (fls. 724/725).

1.5.2 Objetivo Específico

10. Definiu-se duas questões de monitoramento (QM):

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



QM 1 - O IBRAM está acompanhando e controlando as condicionantes, recomendações e restrições advindas do licenciamento?

QM 2 - IBRAM desenvolveu procedimentos de controle de prazos?

1.6 Escopo

11. O presente monitoramento abrangeu o cumprimento das deliberações constantes na Decisão nº 2.149/2015, itens II-a e II-b (fls.724/725).

12. Quanto à implementação dos itens acima, havia sido encaminhado anteriormente, pelo IBRAM, o Plano de Ação (fl. 1014), cujos itens de interesse na presente análise estão demonstrados na tabela seguinte. Vale registrar que não foi encaminhada medida acerca do item II-b.

Tabela 2 - Plano de Ação

Determinar ao Instituto que apresente novo Plano de Ação em que aponte as medidas a serem tomadas para que sejam:	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições (Ações)	Data prevista para a implementação
a. atendidos os prazos do licenciamento ambiental estabelecidos no Art. 14 da Resolução Conama nº 237/97 e §2º do Art. 16 da Lei nº 41/89	1) Contratação de duas consultorias através de cooperação técnica internacional com a UNESCO para uma reformulação da gestão administrativa do Instituto. A seguir, detalhamos os objetos dos processos: a. Processo nº 391.001.749/2014, referente a contratação de consultoria especializada para capacitação na área de gestão por processos, atualmente em curso e sendo realizada pela empresa <i>EloGroup</i> . b. Processo nº 391.000.334/2016, referente a contratação de consultoria para levantamento de requisitos (em andamento) do SISLAM (Sistema Informatizado do Licenciamento Ambiental) e desenvolvimento de software (em fase de seleção do fornecedor). Com o término do levantamento de requisitos será realizada a contratação da fábrica de software.	Janeiro/2017 Setembro/2016
	2) Implementação do Escritório de Processos no âmbito da Unidade de Planejamento- do IBRAM.	Junho/2016
	3) Implementação do Sistema Eletrônico de Informações no âmbito do IBRAM. A primeira área negocial a ser virtualizada será a Consulta Prévia e posteriormente a parceria entre IBRAM e SEPLAG visa a virtualização do processo de licenciamento ambiental para os demais processos de negócio (demais atividades licenciáveis).	Setembro/2016 e Junho/2017

1.7 Metodologia

13. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente fiscalização foram: nota de auditoria e análise documental.

14. Convém mencionar que o licenciamento é constituído de três fases que

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



estabelecem condições e medidas de controle ambiental e que deverão ser observadas pelo empreendedor (Licenças Prévia, de Instalação e de Operação).

15. A Licença Prévia (LP)³ é concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação.

16. A Licença de Instalação⁴ (LI) autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes da qual constituem motivo determinante.

17. Já a Licença de Operação⁵ (LO) autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

18. Todavia, a partir de 2018, o Instituto passou a se utilizar de variantes dessas licenças, em consonância com as diversas regulamentações implementadas desde 2015, conforme tabela a seguir:

Tabela 3 – Tipos de Licenças

Licença Ambiental Simplificada (LAS)	Autoriza, em uma única etapa, a localização, instalação e operação de empreendimentos ou atividades de pequeno potencial de impacto ambiental, conforme regulamentação	DECRETO Nº 36.992, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2015
Licenciamento Ambiental Corretivo (LAC)	Concedido nos casos em que o empreendimento ou atividade estiver em fase de instalação ou operação, hipóteses em que será emitida a Licença de Instalação Corretiva (LIC) ou Licença de Operação Corretiva (LOC)	DECRETO Nº 36.992, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2015
Licença por Adesão e Compromisso	Assim como a Licença Ambiental Simplificada, autoriza, em uma única etapa, a localização, instalação e operação de empreendimentos ou atividades de pequeno potencial de impacto ambiental, conforme regulamentação	LEI Nº 6.269, DE 29 DE JANEIRO DE 2019
Licença de Instalação para Ampliação (Reforma) – LI-Ampliação	Estabelece os procedimentos para o licenciamento ambiental de ampliação de capacidade de postos de combustíveis e revoga e substitui a Instrução IBRAM 213/2013s.	RESOLUÇÃO CONAM DF Nº 03 DE 18/12/2018
Licença de Instalação de Prorrogação - LI-P	As licenças prévia e de instalação poderão ter os prazos de validade prorrogados, desde que a soma total não ultrapasse os prazos máximos estabelecidos em norma.	LEI Nº 41, DE 13 DE SETEMBRO DE 1989
Licença de Instalação de Retificação - LI-R	Nos casos em que há solicitação expressa pelo empreendedor para correção da licença.	DECRETO Nº 36.992, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2015
Licença de Operação à Termo – LO-T	Procedimento para a regularização ambiental da atividade de Posto de Combustíveis, com validade de título executivo extrajudicial, em virtude das medidas exigidas pela Agência Nacional De Petróleo – ANP.	INSTRUÇÃO Nº 10, DE 22 DE JANEIRO DE 2018

³ Resolução CONAMA 237/97, art. 8º, I.

⁴ Resolução CONAMA 237/97, art. 8º, I.

⁵ Resolução CONAMA 237/97, art. 8º, II.



2. Análise do atendimento das deliberações

2.1 QM nº 1 – O IBRAM está acompanhando e controlando as condicionantes, recomendações e restrições advindas do licenciamento?

Sim. Com a reformulação de sua estrutura, o IBRAM passou a fiscalizar as condicionantes.

2.1.1 Decisão nº 2.149/2015, II-a: – “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);”

Situação que levou à proposição da deliberação

19. À época da auditoria – exercício de 2013 –, assim como nos monitoramentos realizados posteriormente, verificou-se que o IBRAM habitualmente expedia licenças ambientais com exigências de ações corretivas a serem observadas, em detrimento da adoção de medidas anteriores ao deferimento.

20. E, como registrado, anteriormente “*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* (fl. 679)”.

Providências adotadas e comentários dos gestores

21. No segundo semestre de 2018, com a publicação do Decreto nº 39.558, de 28/06/18, que instituiu o novo Regimento Interno do Instituto, ocorreu uma reestruturação no órgão, em decorrência do trabalho de consultoria contratada pela UNESCO.

22. Como resultado, a antiga Superintendência de Licenciamento e Fiscalização – SULFI foi reformulada e desmembrada, criando-se a Superintendência de Licenciamento Ambiental – SULAM e a Superintendência de Fiscalização Ambiental – SUFAM, esta última passando a ter a competência para fiscalizar e controlar o efetivo cumprimento das exigências, restrições e condicionantes do licenciamento ambiental.

23. Foram criadas cinco Diretorias de Fiscalização, subordinadas à SUFAM, dessas, três voltadas ao controle e acompanhamento de condicionantes. A DIFIS III trata do licenciamento de Setores habitacionais e a DIFIS IV cuida das atividades rurais, como aviculturas, suinoculturas, abatedouros e pisciculturas.

24. Por fim, a DIFIS-V passou a ser responsável pela fiscalização da maior parte das atividades licenciáveis, que compreendem infraestrutura, indústrias, agroindústrias, postos de combustíveis, dentre outras.

25. Segundo o IBRAM, a SUFAM, em 2018, por meio da DIFIS-V, começou a testar, no âmbito da fiscalização, uma nova forma de acompanhar e exigir o cumprimento das condicionantes, exigências e restrições das licenças ambientais: “a

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.: 1332

Proc.: 5505/2013

Rubrica

Operação L.O. 2015 que tinha como objetivo fiscalizar o cumprimento das licenças de operação emitidas pelo IBRAM em 2015 que sejam de competência de fiscalização da DIFIS-V. Nesta operação foram realizadas 18 vistorias, sendo que, em 10 dessas, houve a lavratura de auto de infração ambiental, 5 deles com penalidade de advertência e o restante com a penalidade de advertência e multa” (fls. 1289).

26. Acrescente-se que, no exercício de 2018, foram realizadas mais duas ações de fiscalização, uma voltada aos Postos Revendedores de Combustíveis que firmaram Termo de Compromisso com o IBRAM e outra destinada às Licenças de Operação emitidas em 2014 para Postos Revendedores de Combustíveis.

27. Para 2019, a DIFIS-V apresentou o planejamento demonstrado na tabela seguinte (fls. 1308):

Tabela 4 – Planejamento e Fiscalização 2019 – DIFIS V

	Ação/Mês	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Mai	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
DIFIS-V	Operação L.O.2016	@	@	@	@	@							
	Operação L.O. 2017							@	@	@	@	@	@
	Operação L.I. 2017	@	@	@	@	@	@						
	Operação L.I. 2018							@	@	@	@	@	@
	Operação Postos de Combustíveis com Termos de Compromisso	@	@	@	@	@	@	@	@	@	@	@	@
	Ouvidorias	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Fiscalização em processos de licenciamento ambiental	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Atendimento às Demandas DEMA e MP	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Legenda:	PLANEJAMENTO			+									
	AÇÃO ORDINÁRIA/ROTINEIRA			x									
	OPERAÇÃO			@									

Fonte: Relatório SEI – GDF nº 1/2018 – IBRAM/PRESI/SUFAM/DIFIS V (fls. 1302/1308)

28. No que se refere às demais Diretorias, esclarece que (fls. 1289/1290):

“...tendo em vista a mudança de governo, bem como a mudança de gestão no âmbito do IBRAM em 2019, o planejamento para o ano de 2019 está sendo refeito a fim de aperfeiçoar o trabalho que vem sendo realizado pela fiscalização, bem como aumentar a abrangências das ações fiscais. Os novos planejamentos devem contemplar ações

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.: 1333

Proc.: 5505/2013

Rubrica

fiscais voltadas diretamente para o acompanhamento das condicionantes das licenças ambientais das matérias afetas a elas.

Entretanto, por se tratarem de atividades licenciáveis com impacto significativo nos recursos hídricos, optou-se pela realização de Operações por Bacias Hidrográficas, fazendo um levantamento dos estabelecimentos/empreendimentos situados nas áreas a serem mapeadas e vistoriadas.

(...)

Além das Operações por Bacias Hidrográficas, o planejamento de acompanhamento e controle das condicionantes dos processos envolvendo as questões ambientais ligadas as atribuições da DIFIS IV, principalmente no que tange às atividades rurais, é citado na tabela abaixo.

Planejamento do Acompanhamento de Condicionantes das Licenças Ambientais		
	2019	2020
Abatedouros	1º semestre	1º semestre
Piscicultura	1º semestre	1º semestre
Avicultura	2º semestre	2º semestre
Suinocultura	2º semestre	2º semestre
Ação Fiscal Alvo da	Licenças Ambientais emitidas nos anos de 2015, 2016 e 2017	Licenças Ambientais emitidas nos anos de 2018 e 2019

Tabela 2: Planejamento do Acompanhamento de Condicionantes das Licenças Ambientais - 2019 e 2020

29. Ao mesmo tempo, o Instituto criou Grupo de Trabalho para análise de possibilidades e desenvolvimento de pequenas soluções de TI, objetivando a otimizar rotinas existentes no órgão. Em consequência, a sua Unidade de Tecnologia e Gestão de Informações vem desenvolvendo um sistema de acompanhamento de condicionantes onde, também, serão enviados alertas sobre vencimentos de prazos. Este sistema, além de ordenar e orientar o controle de condicionantes provenientes dos atos emanados pelo IBRAM, servirá para consulta e alimentação do site MMA (<http://metadado.ibram.df.gov.br:600/>), que tem a função de alimentar o Portal Nacional de Licenciamento Ambiental - PNLA (<http://pnla.mma.gov.br>.)

Análise

30. Verificou-se, inicialmente, no site do IBRAM a quantidade de Licenças de Fiscalização (com os respectivos números de processos) emitidas no período de agosto de 2017 até dezembro de 2018 e foram analisadas todas as Licenças de Operação de 2018⁶ (PTM 1 – fls. 1310/1323).

31. Tendo em conta que a numeração das licenças apresentava lacunas na sua ordem sequencial – faltavam 38 (trinta e oito) na listagem de 142 (cento e quarenta e duas) licenças, solicitou-se ao órgão a motivação da sua não inclusão no *site*.

⁶ <http://www.ibram.df.gov.br>



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



32. Em resposta (fls. 1253/1256), o IBRAM encaminhou 22 (vinte e duas) licenças que estavam faltando, informou que 3 (três) haviam sido canceladas e 9 (nove) não localizadas, restando 4 (quatro) sem esclarecimento.

33. Afirmou que, com a reestruturação do IBRAM, houve alteração nos procedimentos de criação das licenças, causando essas lacunas entre as licenças emitidas e as efetivamente publicadas no *site*. Acrescentou que já estão sendo tomadas medidas para o aperfeiçoamento do controle e a atualização do *site* com todas as licenças emitidas.

34. Quanto às licenças canceladas ou inexistentes, destacou que devem ter ocorrido pela exclusão do documento no sistema SEI. Quando isso ocorre, o próximo documento é criado com a numeração sequencial, deixando a lacuna da numeração anterior.

35. Por meio da análise das Licenças de Operação emitidas no ano de 2018, verificou-se que o Instituto ainda emite licenças com condicionantes, o que reforça a necessidade do acompanhamento e fiscalização das exigências impostas.

36. Ainda, verificou-se que há exigências ao empreendedor que são de caráter informativo/documental e outras em que há necessidade de ação em curto prazo dada a possibilidade de dano ao meio ambiente se não forem cumpridas⁷.

37. Ante o exposto pelo Órgão, observa-se que este vem tomando as medidas necessárias para acompanhar e determinar o cumprimento das condicionantes, exigências e restrições das licenças ambientais.

38. Com a reestruturação dos setores de fiscalização e a implantação de uma nova metodologia, constatou-se que as ações de monitoramento se encontram baseadas em um maior planejamento estratégico e operacional, o que, de fato, demonstra uma atitude mais “proativa” do IBRAM, que anteriormente voltava suas fiscalizações ao atendimento de demandas externas.

39. Os resultados alcançados com a Operação LO 2015 (fl. 1289) demonstram os esforços envidados, podendo-se considerar cumprido o determinado pelo item II-a da Decisão nº 2.149/2015, isto é, adotar 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

40. Ainda, merece destaque que no exercício de 2018 a Controladoria- Geral do DF iniciou no IBRAM auditoria operacional, cujo tema foi a “Emissão de Licenças Ambientais para Empreendimentos de Alta Complexidade” que, também, tratou de questões como a fiscalização e controle de condicionantes e cumprimento dos prazos legais estabelecidos no processo de licenciamento ambiental (Processo SEI nº 00480-00001891/2018-85).

⁷ Em todas as Licenças há um campo de “condicionantes, exigências e observações”. Não há divisão para cada item. Alguns itens podem ser interpretados como “observações”, dado o caráter apenas informativo, outros como “exigências” ou “condicionantes” que exigem ações do licenciado em prazos diferenciados para satisfazer os requisitos prévios de concessão da Licença.



2.2 QM nº 2 – O IBRAM desenvolveu procedimentos de controle de prazos?

Parcialmente. No monitoramento anterior, já havia sido verificada a adoção de medidas pelo órgão com vistas ao controle de prazos, como a implementação do Escritório de Processos, capacitação de servidores, criação de indicadores e início do processo de contratação de sistema informatizado, que incluiria os processos de licenciamento e fiscalização.

No presente trabalho, observou-se que a empresa contratada para o desenvolvimento do SISBRAM não entregou o sistema. Nada obstante, o órgão vem envidando esforços para a realização de nova contratação, bem como para a melhoria nos procedimentos de controle nos prazos de emissão das licenças ambientais.

2.1.1 Decisão nº 2.149/2015, II-b: – “b) por intermédio da SULFI, ... 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)”.

Situação que levou à proposição da deliberação

41. Durante a auditoria, no exame das licenças analisadas observou-se que em 41% delas não foi cumprido o prazo de análise de até 6 (seis) meses do pedido até o (in)deferimento e de até 12 (doze) meses nos casos em que houve EIA/RIMA ou audiência pública.

42. Para sanear a questão, no Plano de Ação encaminhado pelo órgão, estava prevista, até junho de 2017, a adoção de medidas de gestão como a criação de escritório de processos, desenvolvimento de sistema informatizado para os procedimentos de licenciamento e fiscalização e capacitação de pessoal na área de gestão de processos (Tabela 2).

43. No último monitoramento, registrou-se que a obediência aos prazos para a emissão das diversas licenças referentes aos processos examinados no Instituto (PT2, Tabela 3, fl. 1104) assinalou uma melhora marginal em relação aos índices de 2013, sendo que 60,80% das licenças foram emitidas no prazo⁸.

44. Verificou-se, ainda, que o Instituto capacitou servidores em gestão de processos, foi criado o Escritório de Processos e realizado o diagnóstico dos procedimentos de licenciamento e fiscalização com a criação de indicadores (fl. 1053).

45. Por fim, na época, havia sido lançado edital para a contratação da fábrica de software que iria desenvolver o sistema do IBRAM⁹.

⁸ 14 de 23 processos (60,8%). Excluiu-se as colunas N/A da Tabela 3, o que reduziu a amostra inicial de 25 para 23 processos. A auditoria realizada em 2013 assinalou que 59% estavam sendo emitidas dentro do prazo.

⁹ Execução de serviços de desenvolvimento, na modalidade Fábrica de Software, para construção do Sistema de Informações Ambientais do IBRAM – SISBRAM e suas interações/integrações, abrangendo os procedimentos e rotinas de trabalho mais relevantes da área administrativa e do ato licenciador do Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – IBRAM/DF. Processo nº JOF-0273/2017 da UNESCO. Site: <http://www.un.org.br/licitacoes/Home/LicitacoesFechadas>. Fl. 1084.



Providências adotadas e comentários dos gestores

46. No presente monitoramento, foi enviada nota de auditoria ao IBRAM (fl. 1211), com o seguinte questionamento:

“b) Quais os resultados alcançados com a contratação de empresa para execução de serviços de desenvolvimento, na modalidade Fábrica de Software, para construção do Sistema de Informações Ambientais do IBRAM – SISBRAM e suas interações/integrações, abrangendo os procedimentos e rotinas de trabalho mais relevantes da área administrativa e do ato licenciador do Instituto (Acordo de Cooperação internacional com a UNESCO)?”

47. Em resposta (fls. 1287/1308), o órgão informou que a contratação de fábrica de software para desenvolvimento do SISBRAM – uma das atividades previstas no Acordo de Cooperação internacional com a UNESCO – não obteve êxito, em razão de a empresa contratada não ter entregue o sistema no tempo de vigência do contrato, que foi encerrado em 31 de outubro do exercício anterior.

48. De acordo com o relatório da Unidade de Tecnologia e Gestão de Informações Ambientais do IBRAM, de 17/01/2019 (fls. 1249/1251), o contrato assinado em 07/03/2018 entre a empresa MIDILINE e a UNESCO previa a apresentação de sete produtos, sendo o primeiro relacionado ao planejamento do projeto, o último relacionado à implantação do sistema e treinamentos e os produtos intermediários relacionados à entrega de pacotes de 400 pontos de função de software funcionais. Ao final do contrato, encerrado em 23/10/2018, o órgão considerou que apenas o Produto 1 havia sido entregue.

49. O Produto 1 abordava o planejamento do desenvolvimento do projeto, incluindo cronograma e prazos de entregas, e foi avaliado e aprovado pela Equipe de Planejamento e Gestão da Contratação. Ciente de que o tempo para a conclusão do projeto era exíguo, a mencionada equipe ainda no início do processo, realizou as tratativas para a prorrogação do contrato, o que se efetivou por meio do Termo Aditivo assinado em 29/06/2018, com vigência até 23/10/2018. Após o recebimento do primeiro produto, entretanto, houve sucessivos atrasos nas entregas subsequentes e desrespeito aos cronogramas estabelecidos pela própria empresa.

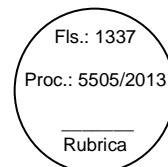
50. O IBRAM informou que, embora tenha adotado providências, com vistas ao atendimento do previsto no contrato, a exemplo da modificação da forma de revisão e aprovação dos requisitos, para dar maior celeridade, bem como a substituição do gerente do projeto, a Equipe da Contratação avaliou que não houve entrega dos produtos 2 em diante, entendimento que foi corroborado pelo Comitê Gestor de Tecnologia da Informação (CGTI) do órgão em 13/12/2018.

51. Foram juntados aos autos documento, elaborado pela equipe da contratação, com o histórico dos principais registros do processo de contratação em questão, tais como reuniões, alinhamentos, resoluções, entregas e outras providências. (fls. 1243/1248).

52. No aludido documento, foram indicados pontos de melhoria para futuras contratações desse tipo, a saber (fl. 1247):



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



1. fixação de critérios mais rígidos na seleção dos eventuais fornecedores:

- empresas com maior tradição (tempo de atuação no mercado) e foco exclusivo em desenvolvimento de *software*;
- atestados de capacidade técnica exigidos em projetos de maior magnitude;
- quantidade mínima de membros da equipe-chave com vínculo permanente; equipe com experiência de envolvimento em projetos comuns.

2. eventual direcionamento para o uso de metodologia de desenvolvimento específica (métodos ágeis).

3. contratação via SULIC, sem intermediação da UNESCO, visando agilidade na tomada de decisões e encaminhamentos desejáveis pela Equipe de Planejamento e Gestão da Contratação.

4. capacitação da equipe de planejamento e gestão da contratação em gerenciamento de projetos;

5. emprego de esforços no sentido de modificar o mínimo possível os integrantes da equipe de planejamento e gestão da contratação.

53. A despeito de não ter se concretizado a informatização do processo de licenciamento, o IBRAM destacou que, como resultado parcial da contratação com a empresa MIDILINE, foi revisada e atualizada, por um grupo de trabalho interno, aproximadamente 90% de toda a documentação com os requisitos necessários ao desenvolvimento do sistema.

54. Dessa forma, o órgão informou que dispõe de material consistente e atualizado para uma nova tentativa de contratação direta. Entretanto, tal iniciativa depende de o montante financeiro que havia sido previsto para o Projeto da UNESCO ser realocado para esse fim, decisão que, por sua vez, depende de deliberação do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação – CGTI do IBRAM, que se encontrava em fase de nomeação dos novos membros quando da realização do presente monitoramento, bem como dos órgãos que gerenciam a parte fazendária do GDF.

55. Aduziu, ainda, que está em fase de avaliação pelo órgão o sistema de licenciamento ambiental do Estado do Acre. Após essa verificação, o relatório de análise será encaminhado para apreciação do CGTI.

56. Além dessas iniciativas, o IBRAM destacou:

- a) a realização de remodelagem nos processos de trabalho da unidade, de forma a aperfeiçoar os trâmites administrativos e processuais, como, por exemplo, a implementação de cinco ferramentas para a padronização do licenciamento ambiental (TR, Check List, Parecer Estruturado, Banco de Condicionantes, Indicadores), a qual ainda se encontra em andamento (Processo SEI 00391-00000358/2018-87);
- b) o fortalecimento da força de trabalho a partir do Decreto nº 38.334/2017, que possibilitou o incremento da equipe técnica do IBRAM, a partir de 10 outros órgãos da Administração Pública, com



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



o objetivo de analisar os processos de interesse público considerados prioritários pelo Governo (a força tarefa instituída pelo referido decreto encerra em julho de 2019);

- c) a readequação de todas as normas relativas ao licenciamento ambiental, incorporando diversas atualizações realizadas ao longo dos últimos anos.

Análise

57. Cumpre mencionar que no último monitoramento, a equipe já havia apurado a criação de critérios para o controle dos prazos na emissão das licenças ambientais.

58. Foi destacado ainda que a responsabilidade por parte do atraso na análise dos processos de concessão das licenças ambientais poderia ser atribuída ao requerente, responsável pelo atendimento de diversas exigências. Nesse sentido, sustentou que a informatização dos processos tenderia a elevar os índices de atendimento no prazo legal, além de tornar mais simples o gerenciamento dos prazos.

59. Assim, foi determinado a continuidade do monitoramento do item II.b, com vistas a acompanhar o desdobramento do procedimento licitatório autuado à época para contratação da empresa que desenvolveria o software em questão.

60. Conforme constatado no presente monitoramento, a empresa contratada para o desenvolvimento do SISBRAM não entregou o sistema no tempo de vigência do contrato. Nada obstante, o órgão informou que vem adotando medidas com vistas ao atendimento das licenças nos prazos estabelecidos na norma, como a realização de remodelagem nos processos de trabalho da unidade, de forma a aperfeiçoar os trâmites administrativos e processuais e a readequação de todas as normas relativas ao licenciamento ambiental.

61. Ademais, em razão da contratação iniciada para o desenvolvimento da fábrica de *software*, foi revisada e atualizada aproximadamente 90% da documentação necessária ao desenvolvimento do sistema, o que possibilitaria uma nova tentativa de contratação direta. Entretanto, essa solução depende da realocação financeira de recursos, bem como de deliberação do novo CGTI do órgão.

62. Vale lembrar que foi iniciada no exercício de 2018, pela Controladoria-Geral do Distrito Federal, auditoria no IBRAM relativa ao tema Emissão de Licenças Ambientais para Empreendimentos de Alta Complexidade (Processo SEI nº 00480-00001891/2018-85).

63. Trata-se de trabalho amplo e, conforme já destacado anteriormente, aborda, entre outros assuntos, os controles internos do órgão quanto aos prazos de emissão das licenças ambientais.

64. Conforme consta no referido Processo, a Controladoria, entre outras análises, procura verificar procedimentos relacionados ao controle dos prazos de emissão das licenças ambientais dos postos de distribuição de combustíveis, demonstrando que o escopo se assemelha com o da presente auditoria. Para tanto, utilizou-se de vários questionamentos ao órgão (Processo SEI nº 00480-00001891/2018-85), como por exemplo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



- se o estabelecimento de metas relativas aos prazos de análise das licenças ambientais se dá de forma institucionalizada;
- se existem controles gerenciais dos prazos de emissão das licenças ambientais;
- se a distribuição das análises para a emissão das licenças considera o nível de complexidade dos empreendimentos;
- se há solicitação à área de tecnologia do IBRAM para o desenvolvimento de alguma ferramenta de controle de prazos para análise dos processos;
- se há padronização dos relatórios/pareceres emitidos pelos servidores durante o processo de análise;
- se são utilizados *check-list* na análise da documentação dos empreendimentos a serem licenciados.

65. Não foi identificado até a presente data o relatório final da fiscalização em pauta. Todavia, ratifica-se, por meio das manifestações do IBRAM sobre os questionamentos da Controladoria, o entendimento de que o órgão tem envidado esforços para a melhoria da eficiência na análise dos processos de licenciamento.

66. Assim, em que pese a informatização do processo de licenciamento ambiental não ter se efetivado pela não entrega do sistema pela empresa contratada, o que ocorreu sem a contribuição do Instituto, verificou-se que o órgão buscou cumprir a determinação contida no item II.b da Decisão 2.149/2015, na medida em que remodelou os processos de trabalho, vem implementando ferramentas para a padronização do licenciamento ambiental (TR, Check List, Parecer Estruturado, Banco de Condicionantes, Indicadores), fortaleceu sua força de trabalho, atualizou suas normatizações e identificou pontos de melhoria para futuras contratações de sistemas.

67. Deve-se considerar também que o órgão cumpriu cerca de 90% das determinações feitas na Decisão nº 2.149/2015, demonstrando que a auditoria realizada em 2013 cumpriu seu objetivo, com a reestruturação do órgão e a melhoria dos seus controles quanto ao processo de licenciamento ambiental. Restando apenas o item II-b, que foi cumprido parcialmente, mas verificou-se que o órgão vem buscando tomar as medidas necessárias para seu cumprimento.

68. Diante do exposto e, ainda, com vistas a evitar duplicidade de esforços, uma vez que o assunto em questão vem sendo acompanhado por outro órgão de controle, sugere-se o arquivamento dos autos, sem prejuízo de futura fiscalização.

3 - Considerações Finais

69. Restava pendente, neste segundo monitoramento, a verificação do cumprimento dos itens II-a e II-b, da Decisão 2.149/2015.

70. A realização desta etapa processual assinalou que o item II-b, referente à emissão de licenças ambientais, ainda não foi cumprido integralmente pelo jurisdicionado. Todavia, o Instituto vem tomando as medidas necessárias para seu cumprimento.

71. Por fim, em vista de todo o exposto, sugere-se que a colenda Corte autorize o arquivamento dos autos, sem prejuízo de futuras averiguações.



4. Proposições

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

- I) tomar conhecimento:
 - a) do presente Relatório de Monitoramento;
 - b) da documentação constante às fls. 1212/1323;
- II) considerar:
 - a) atendido os itens II-a da Decisão nº 2.149/15;
 - b) parcialmente atendido o item II.b da Decisão nº 2.149/2015.
- III) autorizar:
 - a) o arquivamento dos autos;
 - b) o envio de cópia do presente Relatório ao IBRAM;
 - c) o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria para as providências de estilo.

Brasília-DF, 22 de março de 2019.

Luciana de A. Mello Seixas

ACE – Mat. 546-1-3

Gisela Mendonça da Silva

ACE – Mat. 465-1