VOTO

Conforme se extrai do relatório precedente, tratam os presentes autos do monitoramento das determinações e recomendações dirigidas ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama por meio do acórdão 2.212/2009-Plenário, proferido, sob minha relatoria, em processo de levantamento de auditoria (TC 009.362/2009-4) realizado no âmbito do Plano de Auditorias Especiais para o exercício de 2009 – Fiscobras/2009, com foco no processo de licenciamento ambiental desenvolvido no âmbito daquela entidade, no intuito de analisar os instrumentos de controle ambiental adotados para compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

2. O objetivo principal deste monitoramento não se diferencia, em essência, daquele almejado no âmbito do TC 009.362/2009-4, qual seja, contribuir para o aperfeiçoamento da gestão do processo de licenciamento, com vista a garantir que os impactos ambientais sejam devidamente mitigados e/ou compensados na instalação e operação de empreendimentos e obras, considerando-se, em especial, que o processo de licenciamento ambiental é lento, caro e complexo, sendo, portanto, essencial que, ao final do procedimento, seja atingido o seu objetivo primordial, que é garantir a preservação ambiental e a sustentabilidade dos empreendimentos licenciados.

3. Quanto ao encaminhamento sugerido pela Secex/8, sem prejuízo às ponderações que apresentarei logo adiante, acolho-o em essência, pois, a exemplo da unidade técnica, entendo que os dispositivos do acórdão 2.212/2009-Plenário ora monitorados ensejam, para o Ibama, a adoção de medidas de reestruturação da entidade, de normatização de procedimentos e de implantação de soluções de tecnologia de informação, que, devido à sua complexidade, demandarão algum tempo para serem implementadas em sua totalidade, tornando necessário empreender novo monitoramento, cujo prazo para início reputo razoável fixar em dezoito meses, conforme sugerido pela equipe técnica, contados do final dos trabalhos de acompanhamento ora submetidos à deliberação deste colegiado pleno.

4. Igualmente pertinente a proposta de se estipular prazo, em reiteração ao contido no subitem 9.1.4 do acórdão 2.212/2009-Plenário, para que o Ibama apresente cronograma de planejamento com as medidas necessárias para o atendimento da determinação constante do subitem 9.1.1 daquele **decisum**, definindo os responsáveis por tais medidas e os prazos para sua implementação, haja vista ter sido constatado pela equipe encarregada deste monitoramento que o Comitê Permanente de Analistas Ambientais da Diretoria de Licenciamento Ambiental – Dilic encontra-se desmobilizado, necessitando de efetiva reestruturação.

5. Para melhor compreensão dessa proposta, colaciono abaixo os dispositivos aos quais ela se refere:

> "9.1. determinar ao Ibama que:
>
> 9.1.1 com fulcro nos princípios fundamentais da Administração Pública de impessoalidade, publicidade e eficiência, arrolados na Constituição Federal, art. 37, bem como na Resolução Conama 237/97, combinada com a Instrução Normativa Ibama 184/08, elabore padrões e normas específicas para os procedimentos e critérios técnicos e metodológicos adotados no processo de licenciamento ambiental federal, por tipologia de obra e que sejam passíveis de padronização;
>
> (...)
>
> 9.1.4. apresente, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, um cronograma de planejamento com as medidas necessárias para o atendimento da determinação constante do subitem 9.1.1 retro, definindo os responsáveis por tais medidas e os prazos necessários para implementação;"

6. Quanto aos esclarecimentos prestados pela entidade auditada a respeito do subitem 9.2.7 do acórdão 2.212/2009-Plenário – também transcrita abaixo para melhor acompanhamento do que ora se debate –, julgo necessário e oportuno tecer alguns comentários.

> "9.2. recomendar ao Ibama que:
>
> (...)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 47360359.

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

7. A princípio, na linha de raciocínio desenvolvida pela Secex/8, entendo que o estímulo à prática de comissões institucionais especiais de acompanhamento de impactos ambientais com representantes da sociedade organizada pode vir a conceder transparência e eficácia ao processo de Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, instrumento integrante da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA e que não se encerra com a simples aprovação da licença, abrangendo também, em caso de atividades de competência federal e de empreendimentos de maior risco ambiental, o acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, atividades técnicas estas exigidas para o estudo de impacto ambiental, segundo regem os arts. 2º, 3º e 6º, inciso IV, da Resolução/Conama 01, de 23/1/1986.

8. Em reforço a esse entendimento, destaque-se a deficiência e precariedade do acompanhamento empreendido pelo Ibama, conforme suscitado no TC 009.362/2009-4, cujo acórdão 2.212/2009-Plenário é objeto do presente monitoramento.

9. Naquela assentada, concluiu-se que a fase de acompanhamento, embora existente, conta com peso relativamente pequeno se comparado às etapas de pré-aprovação do projeto, cuja importância se espelha no volume de recursos que lhe são destinados, indicando haver excessiva preocupação com os aspectos formais do processo de Avaliação de Impacto Ambiental em detrimento de seu conteúdo substantivo, o que, por sua vez, explica o porquê de se exigir, para a aprovação de projetos, a apresentação de extenso programa de mitigação de impactos, sem que haja, todavia, semelhante rigor na verificação do que foi realmente implantado e se as medidas mitigadoras atingiram seus objetivos de proteção ambiental.

10. Esse desequilíbrio entre as fases de acompanhamento e de pré-aprovação do projeto também foi suscitado no presente monitoramento, assim como a necessidade de se adotar medidas tendentes ao equilíbrio de esforços entre essas duas importantes etapas. É o que se depreende do seguinte excerto do relatório da Secex/8 (peça 8, fl. 12):

> "73. Observa-se que a Dilic desenvolveu maturidade nas fases introdutórias do AIA, notadamente na fase de licença prévia (exame da proposta, triagem, escopo, análise técnica do EIA, consulta pública e decisão de aprovação). No entanto, a fase de acompanhamento, indispensável à gestão ambiental e ao monitoramento do empreendimento, ainda precisa ser aprimorada, constituindo-se um dos principais desafios da Dilic.
>
> 74. Cabe ao Ibama aperfeiçoar a sua capacidade de acompanhamento a fim de que o AIA tenha condições de garantir a gestão ambiental de todos os empreendimentos de significativos impactos ambientais.
>
> 75. Independente da nova estrutura regimental que o Ibama venha a adotar, é fundamental que a Dilic aprimore o seu acompanhamento no processo de AIA, especificamente como instrumento avaliador da gestão ambiental realizada pelo empreendedor."

11. Diante disso, não me parece plausível que a recomendação inserida no subitem 9.2.7 do acórdão 2.212/2009-Plenário seja descartada pelo Ibama sob o argumento de que os atuais procedimentos voltados a promover participatividade no processo de Licenciamento Ambiental seriam suficientes, não havendo necessidade de se alterar este modelo.

12. Por outro lado, considerando que a Secex/8, diante da necessidade de novo acompanhamento das determinações e recomendações dirigidas ao Ibama, não submeteu aos gestores daquela entidade o relatório de monitoramento ora em apreciação, abstenho-me de emitir qualquer juízo de valor definitivo quanto ao não acolhimento da recomendação a que se refere o subitem 9.2.7 do acórdão 2.212/2009-Plenário, parecendo-me prudente deixar para fazê-lo quando da apreciação do segundo monitoramento, oportunidade em que poderá ser sopesada a manifestação dos responsáveis acerca das ressalvas ora apresentadas sobre o tema.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 47360359.

13. Encerrando as considerações que tinha a expor, registro minha única ressalva à análise empreendida pela unidade técnica, ressalva esta relacionada ao subitem 9.1.3 do acórdão 2.212/2009-Plenário com a redação dada pelo acórdão 759/2010 deste mesmo colegiado, mediante o qual se determinou ao Ibama que:

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

14. O referido comando foi considerado atendido pela Secex/8 com base na seguinte justificativa, constante do Memorando 147/2011- Dilic/Ibama, de 24/2/2011 (Peça 5, pág. 12):

> "Em relação à determinação 9.1.3. do Acórdão 2.212/2009-Plenário revisada pelo Acórdão 759/2010-Plenário, considerando que compete a DILIC coordenar e executar atividades de Avaliação de Impactos Ambientais para fins do Licenciamento Ambiental Federal, informamos que as atribuições descritas pelos incisos I a VIII do art. 68 da Portaria nº 230, de 14 de maio de 2002, são compartilhadas pelas coordenações temáticas de licenciamento e os seus titulares respondem por essas atribuições."

15. Ocorre que as constatações anteriores dão conta de que "Durante a entrevista estruturada, **o Diretor da Dilic respondeu que** não existe a Coordenação de Avaliação de Impactos e Riscos, prevista no art. 68 do Regimento Interno do Ibama. Esclareceu também que **não existem responsáveis definidos para realizar tais atribuições e que as avaliações de risco da Dilic eram realizadas por meio de consultores da COPPE/UFRJ**." (subitem 3.36 do relatório de levantamento de auditoria que respaldou o acórdão 2.212/2009-Plenário, negritos não constam no original).

16. Diante disso, embora concorde com a afirmação da unidade técnica no sentido de que "é razoável que, em alguns processos específicos, dada a complexidade e especificidade tecnológica, seja necessária a contratação de consultores externos para apoiar o processo de AIA, durante o licenciamento ambiental" (peça 8, fl. 13), julgo prudente que a Secex/8, por ocasião do segundo monitoramento, averigúe essa questão com mais profundidade, tendo em vista que as justificativas apresentadas pelo Ibama no âmbito deste processo de monitoramento não indicam a adoção de medidas corretivas em relação a esse achado de auditoria, tendo a entidade se limitado a contradizer o que havia sido informado antes pelo titular de sua Diretoria de Licenciamento Ambiental.

17. Por fim, deve ser dado conhecimento desta deliberação ao Ministério do Meio Ambiente – MMA para que tome conhecimento de seu inteiro teor, especialmente em relação à discrepância constatada nesta auditoria entre o organograma apontado pelo próprio Ibama como almejado pela entidade e a estruturação contemplada em sua proposta de Regimento Interno, encaminhada àquele órgão ministerial em 11/4/2011 e aprovada mediante Portaria 341, 31/8/2011, do Gabinete do Ministro de Meio Ambiente.

18. Quanto às demais questões suscitadas nestes autos, adoto como razões de decidir as conclusões da equipe de auditoria, acolhidas pelo corpo dirigente da unidade técnica.

Ante o exposto, voto no sentido de que o tribunal adote a deliberação que ora submeto ao colegiado.

Sala das Sessões, em 25 de outubro de 2011.

AROLDO CEDRAZ
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 47360359.