



# **GARGALOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL NO BRASIL**

***Rose Mirian Hofmann***  
Consultor Legislativo da Área XI  
Meio Ambiente e Temas Afins

**ESTUDO**  
**JULHO/2015**



Câmara dos Deputados  
Praça dos Três Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF

# **GARGALOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL NO BRASIL**

## **SUMÁRIO**

INTRODUÇÃO.....	4
DISCUSSÃO .....	12
1. Estudos extensos, de baixa qualidade e focados no diagnóstico .....	12
2. Excesso de condicionantes e falta de acompanhamento de sua efetividade.....	20
3. Falta de foco no que realmente importa .....	23
4. Falta de visão holística do processo de AIA e desconsideração dos impactos positivos dos empreendimentos.....	27
5. Falta de marco regulatório para as questões sociais e condicionantes que extrapolam as obrigações do empreendedor.....	28
6. Multiplicidade de atores com poder discricionário .....	36
7. Postergação de estudos e condicionantes em diferentes fases do licenciamento.....	39
8. Frequente judicialização dos processos.....	41
9. Medo dos analistas ambientais de responderem a processo criminal .....	42
10. Ausência de AAE.....	44
11. Ausência de dados e informações ambientais sistematizadas .....	48
12. Excesso de atos normativos .....	53
13. Intervenção excessiva do Ministério Público .....	57
14. Falta de estrutura e pessoal nos órgãos ambientais .....	60
14.1. Quantitativo de servidores e quadro remuneratório .....	62
14.2. Qualificação profissional .....	67
14.3. Demanda média e demanda represada.....	69
15. Excesso de burocracia e gestão arcaica.....	80
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	86



© 2015 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

# **GARGALOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL NO BRASIL**

*Rose Mirian Hofmann*

## **INTRODUÇÃO**

---

O licenciamento ambiental se tornou um dos temas mais controvertidos e menos compreendidos do país. Critica-se tudo no processo de licenciamento: a demora injustificada, as exigências burocráticas excessivas, as decisões pouco fundamentadas, a insensatez desenvolvimentista de empreendedores, a contaminação ideológica do processo. O que ainda não se compreendeu com clareza – ou, ao menos, não se expressou com precisão – é a raiz do problema.

Essa afirmação consta em documento elaborado em 2009<sup>1</sup> pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), mas se aplica perfeitamente ao momento atual.

Uma das causas apontada naquele momento para o caos no licenciamento ambiental foi a “anomia”, isto é, a ausência de lei, que teria transformado o procedimento em um reino de discricionariedade administrativa. De 2009 para cá, inúmeros atos normativos infralegais foram lançados, além da Lei Complementar nº 140/2011, sem que isso tenha eximido o licenciamento da má fama.

Em estudo sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no Brasil, publicado pelo Banco Mundial em 2008<sup>2</sup>, chamou-se a atenção para os seguintes gargalos:

- Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental (EIA-Rima) geralmente extensos e bastante detalhados, porém focados principalmente no diagnóstico, sem contribuição efetiva, em muitas vezes, para o atendimento das questões específicas do licenciamento;
- Ausência de uma avaliação estratégica ou plano de bacia que indique alternativas locais para hidrelétricas, seus impactos cumulativos e a avaliação da viabilidade ambiental do programa como um todo, em uma determinada bacia;

---

<sup>1</sup> Disponível em: [http://www.law.harvard.edu/faculty/unger/portuguese/pdfs/11\\_Licenciamento\\_ambiental1.pdf](http://www.law.harvard.edu/faculty/unger/portuguese/pdfs/11_Licenciamento_ambiental1.pdf). Acesso em: 01/07/2015.

<sup>2</sup> Disponível em: [http://www.mme.gov.br/documents/10584/1139278/Relat%C3%B3rio+Principal+\(PDF\)/8d530adb-063f-4478-9b0d-2b0fbb9ff33b;jsessionid=F0198597D8CCABE80B0C020FE40E97A7.srv155](http://www.mme.gov.br/documents/10584/1139278/Relat%C3%B3rio+Principal+(PDF)/8d530adb-063f-4478-9b0d-2b0fbb9ff33b;jsessionid=F0198597D8CCABE80B0C020FE40E97A7.srv155). Acesso em: 01/07/2015.

- Baixa qualidade dos EIA/Rima e ausência do vetor ambiental na concepção dos projetos;
- Excessiva demora na emissão dos Termos de Referência para a preparação dos EIA/Rima;
- Multiplicidade de atores com grande poder discricionário e poucos incentivos de colaboração, com destaque à atuação do Ministério Público (MP);
- Frequente judicialização dos conflitos ambientais, sem a busca de alternativas visando resolvê-los;
- Sistemática ausência de monitoramento, fiscalização e acompanhamento geral dos projetos licenciados, basicamente decorrentes da limitada capacidade institucional;
- Possibilidade de aplicação de pena individual aos técnicos dos órgãos licenciadores em decorrência da Lei de Crimes Ambientais, resultando em postura excessivamente cautelosa e de mínimo risco;
- Falta de marco regulatório específico e detalhado para tratar de questões sociais frequentemente incorporadas no licenciamento ambiental e que, via de regra, extrapolam a responsabilidade legal do proponente;
- Falta de profissionais da área social no órgão licenciador;
- Regulamento de compensação ambiental pouco claro, sendo economicamente pouco eficiente e legalmente vulnerável, desincentivando investimentos;
- Ausência de dados e de informações ambientais;
- Ausência de cooperação entre os diversos órgãos competentes;
- Inconsistência e subjetividade na aplicação de princípios e critérios quando da análise e aprovação do EIA/Rima.

Muitas dessas críticas são repetidas como um hino até hoje. O licenciamento ambiental está, sem exagero, à beira de um colapso. Os dois lados do licenciamento têm se atacado intensamente, a fim de apontar um culpado para a demora na emissão de licenças, que estaria, segundo afirmam, “impedindo o pleno desenvolvimento do país”. Um dos problemas aparece exatamente aí, na delimitação de dois lados em franca oposição.

Em evento sobre licenciamento ambiental realizado em outubro de 2013<sup>3</sup>, a Ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, ponderou que “normalmente a questão ambiental é a última a ser vista, de maneira reativa e quando isso é capturado pelo licenciamento,

---

<sup>3</sup> Disponível em: [http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1641/Transcricao\\_Seminario.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1641/Transcricao_Seminario.pdf). Acesso em: 01/07/2015.

tem dificuldades enormes. Por outro lado, o licenciamento também responde com condicionantes que não são uma *Brastemp*, muitas vezes”.

A Confederação Nacional da Indústria (CNI), por sua vez, defende que “ninguém é contra a licença ambiental, e alguns empreendimentos de fato podem ser muito agressivos, por isso é preciso ter todo o cuidado. Mas, do jeito como ela vem sendo feita, só gera uma burocracia imensa que não resulta em nada de bom para o meio ambiente.”<sup>4</sup>

A Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema), por sua vez, em documento elaborado em 2013, esclarece que são muitos os fatores que contribuem para o atual “colapso do Sistema Nacional de Licenciamento”. Entre eles, estão a extensa e, por vezes, sobreposta legislação ambiental nos âmbitos federal e estadual; a exigência de normas ultrapassadas e imprecisas; a fragilidade institucional do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama); e a demanda crescente de regularização dos empreendimentos, a par da qualidade discutível dos estudos ambientais apresentados hoje por grande número de empreendedores.<sup>5</sup>

Para a Abema, os principais entraves e óbices institucionais, normativos e operacionais que estão causando dificuldades e conflitos, notadamente no âmbito dos Estados, são:

- Momento da avaliação ambiental, que acontece no balcão do licenciamento, enquanto deveria fazer parte da concepção do projeto;
- Desconsideração da variável locacional como um dos parâmetros para classificar e orientar o licenciamento ambiental, que deveria balizar-se em instrumentos como zoneamento ecológico-econômico, planos de gestão de bacias hidrográficas e aéreas, mapeamento de cobertura florestal, entre outros;
- Subjetividade e imprecisão das normas administrativas, que aumentam o grau de discricionariedade dos analistas e dos gestores;
- Imprecisão do termo “significativo impacto ambiental” e de outras expressões correntemente utilizadas;
- Existência de instâncias decisórias paralelas em um quadro de confusão institucional no qual se incluem os órgãos ambientais e as instituições intervenientes;

---

<sup>4</sup> Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral/licenca-ambiental-tem-30-mil-normas-imp-1531397>. Acesso em: 01/07/2015.

<sup>5</sup> Abema – Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente. **Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil**. Organização: José Carlos Carvalho – Brasília: Abema, 2013. 92 p. Disponível em: [http://www.abema.org.br/site/arquivos\\_anexo/Livro\\_Relatorio\\_Final\\_2.pdf](http://www.abema.org.br/site/arquivos_anexo/Livro_Relatorio_Final_2.pdf). Acesso em: 01/07/2015.

- Imposição de uma série de compensações pelos órgãos intervenientes, que nada têm a ver com os impactos ambientais causados, para suprir carências institucionais e operacionais não atendidas pelo poder público;
- Uso ineficiente da consulta popular e das audiências públicas para o verdadeiro fim a que se destinam;
- Fraca capacidade institucional e fragilidade da capacitação técnica;
- Prejuízo à análise integrada e holística do empreendimento em virtude da metodologia de avaliação dos impactos realizada nos órgãos ambientais, geralmente estruturada em método multidisciplinar;
- Falta de apoio dos demais instrumentos da política ambiental e sem compromisso com metas de qualidade.

Nesse contexto de inúmeras críticas, a autoridade licenciadora federal, na figura do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), passou recentemente por uma substituição do seu dirigente máximo, com a designação de nova ocupante para o cargo da presidência. Tão prontamente assumiu o posto, em maio de 2015, a nova titular sinalizou a intenção de impor um novo ritmo ao órgão ambiental federal, conforme fez constar em uma entrevista ao jornal “Estadão”<sup>6</sup>, de 30/05/2015. Na ocasião, afirmou que, apesar de **alguns empresários utilizarem as deficiências do licenciamento para ocultar problemas internos e financeiros que afetam os seus projetos**, de fato, o processo tem problemas a serem enfrentados. Em suas palavras:

O licenciamento é lento em muitas situações. Existem casos em que conseguimos reduzir esse prazo. Mas é mesmo lento, **precisa ser mais rápido e focar naquilo que é importante** para a questão ambiental. (...) Tudo tem de ser analisado com critério, mas de fato temos de fazer uma requalificação do licenciamento, retirando certos excessos e complementando lacunas que, muitas vezes, recaem numa agenda muito mais voltada a temas de desenvolvimento social do que ambiental.

Acrescentou ainda em sua fala que parte do “rigor excessivo” dos analistas ambientais na avaliação dos projetos é um reflexo do receio de que eles possam vir a ser alvo de processos criminais movidos pelo Ministério Público Federal (MPF):

Temos esse problema hoje. Muitas vezes, por entendimento técnico divergente do analista, o Ministério Público apresenta uma ação criminal contra a pessoa. O analista acaba sendo muito rígido para se proteger, é uma defesa. Ele busca,

---

<sup>6</sup> Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,presidente-do-ibama-reconhece-lentidao-,1697459>. Acesso em: 01/07/2015.

às vezes, cobrir uma quantidade de hipóteses enorme, para que não seja questionado. Isso acaba sobrecarregando excessivamente todo o processo. Isso tem de ser racionalizado, não dá para colocar em cima do licenciamento todas as responsabilidades. Precisamos mudar isso, separar, na lei de crimes ambientais, aquilo que efetivamente é crime e aquilo que é divergência de argumento.

Com essa exposição de razões, assegurou que o Ibama não será entrave para os licenciamentos das novas concessões de infraestrutura: “O que posso dizer é que aquilo que puder ser agilizado, assim o faremos. Aquilo que o empreendedor tiver de cumprir, terá de cumprir. Mais do que emitir licenças, o que queremos é ampliar o monitoramento de ações de compensação após o licenciamento”. Sinaliza, pois, uma intenção de aderir à gestão por resultados.

Essas declarações não ficaram imunes à contraposição imediata de grupos ambientalistas, bem como de entidades representativas dos analistas ambientais federais<sup>7</sup>, que também reagiram negativamente. Em 3 de junho de 2015, foi divulgada uma Carta Aberta<sup>8</sup>, intitulada “Licenciamento ambiental: o barato e rápido sai mais caro para todos”, endereçada à presidente do Ibama, contestando os termos da entrevista ao “Estadão”. Nela, os servidores declaram não haver medo, pois tampouco se consideram excessivamente rigorosos.

Na sequência dos fatos, surge declaração da Presidente da República, Dilma Rousseff, que, em entrevista concedida ao mesmo jornal em 09/06/2015<sup>9</sup>, reforça a sinalização do novo quadro pretendido para a política ambiental, ao afirmar a intenção de fixar prazos para os licenciamentos:

Qualquer licenciamento tem de ter um prazo para ser concluído, para a resposta ser dada. Você não está discutindo que a resposta é sim ou não, mas a resposta tem de ser dada. Aí, dada a resposta, precisa ter clareza sobre prazo de recurso e como será o procedimento.

O problema, que, segundo ela, não se limita aos licenciamentos ambientais, deverá ser objeto de um projeto de lei a ser discutido com o Congresso Nacional para tratar especificamente de projetos estruturantes.

---

<sup>7</sup> Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (Condsef), Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente (Ascema Nacional), Sindicato dos Servidores Públicos Federais no DF (Sindsep-DF), Associação dos Servidores do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis no Distrito Federal (Asibama-DF) e no Rio de Janeiro (Asibama-RJ) e a Associação de Servidores do Ministério do Meio Ambiente (Asemma).

<sup>8</sup> Disponível em: <http://www.sindsep-df.com.br/upload/arquivos/0240629001433339949.pdf>. Acesso em: 01/07/2015.

<sup>9</sup> Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-quer-prazo-para-concessao-de-licenciamentos,1702460>. Acesso em: 01/07/2015.



A demora em dar respostas é vista pelo Ministro Roberto Mangabeira Unger como um dos motivos para o aumento da pressão política e a perda da autonomia dos órgãos ambientais. Assim explica:

Eis um fato incontestável da nossa história: são raros os casos de licenciamento de obras de infraestrutura logística e energética em que as licenças foram negadas. Normalmente, ocorre o contrário. Praticamente todos os licenciamentos são concedidos. A explicação para esse fenômeno é que, após anos de idas e vindas, exigências feitas e refeitas, pareceres, reuniões, investimentos na elaboração de pesquisas e relatórios, e anos de espera por uma decisão, os órgãos ambientais sujeitam-se à enorme pressão política externa, que lhes retira consideravelmente a capacidade de negar o licenciamento. Tornar o processo de licenciamento ambiental mais célere e menos burocrático, portanto, é importante para garantir a autonomia dos próprios órgãos ambientais.<sup>10</sup>

Sempre cercado de bastante polêmica, o licenciamento ambiental federal vem sendo acompanhado de perto pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), sendo possível listar alguns acórdãos relevantes sobre o tema:

- Acórdão 516/2003-TCU-Plenário<sup>11</sup> (Processo TC 015.144/2002-3): auditoria realizada com o objetivo de definir **indicadores de gestão ambiental**, tendo como premissa o aperfeiçoamento da gestão ambiental no Brasil e a **conjugação do princípio da conservação dos processos ecológicos com a necessidade de desenvolvimento econômico**. Obras em licenciamento no Ibama foram objeto de estudo de caso no escopo dos trabalhos realizados.
- Acórdão 462/2004-TCU-Plenário<sup>12</sup> (Processo TC 012.942/2003-7): auditoria de natureza operacional contendo avaliação do instrumento EIA/Rima, seguida da identificação de fragilidades e oportunidades de melhoria. Foi recomendado ao Ibama, entre outras medidas, que **estabelecesse prioridades** e rotinas para fortalecer e difundir a cultura da expectativa de controle entre os empreendedores, contemplando, pelo menos, os empreendimentos públicos com **impactos ambientais mais abrangentes e significativos**.

---

<sup>10</sup> Disponível em: [http://www.law.harvard.edu/faculty/unger/portuguese/pdfs/11\\_Licenciamento\\_ambiental1.pdf](http://www.law.harvard.edu/faculty/unger/portuguese/pdfs/11_Licenciamento_ambiental1.pdf). Acesso em: 01/07/2015.

<sup>11</sup> Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20040617/TC%20015.144.doc>. Acesso em: 01/07/2015.

<sup>12</sup> Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20040512/TC%20012.942.doc>. Acesso em: 01/07/2015.

- Acórdão 464/2004-TCU-Plenário<sup>13</sup> (Processo TC 000.876/2004-5): auditoria de natureza operacional com análise da aplicabilidade, pelo Governo Federal, do instrumento **Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)**. Identificação do potencial papel positivo do instrumento como indutor de boas práticas, bem como identificação de falhas no cumprimento de normas ambientais em obras realizadas com recursos federais.
- Acórdão 1.869/2006-TCU-Plenário<sup>14</sup> (Processo TC 011.659/2005-0): determina ao Ibama que, quando da análise de estudos de impacto ambiental e da expedição de licenças prévias, o órgão ambiental deverá emitir parecer técnico conclusivo que exprima de forma clara suas conclusões e propostas de encaminhamento bem como sua opinião sobre a viabilidade ambiental do empreendimento; além disso, o órgão ambiental **não poderá admitir a postergação de estudos de diagnóstico próprios da fase prévia para as fases posteriores sob a forma de condicionantes do licenciamento**.
- Acórdão 2.212/2009-TCU-Plenário<sup>15</sup> (Processo TC 009.362/2009-4): fez uma ampla avaliação dos instrumentos de controle ambiental adotados para compatibilizar o desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. Detectou **carência de padronização dos procedimentos; excesso de discricionariedade no processo de licenciamento ambiental; excesso de condicionantes e ausência de acompanhamento dos benefícios potenciais e efetivos decorrentes do licenciamento de obras**.
- Acórdão 2.828/2011-TCU-Plenário<sup>16</sup> (Processo TC 010.236/2011-2): relativo ao monitoramento das determinações e recomendações dirigidas ao Ibama por meio do Acórdão nº 2.212/2009-TCU-Plenário. Entre outros aspectos, reconhece que a Diretoria de Licenciamento (Dilic) desenvolveu maturidade nas fases introdutórias da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), notadamente na fase de licença prévia, mas destaca que **a fase de acompanhamento das condicionantes ainda precisa ser aprimorada**, constituindo um dos principais desafios da Dilic.
- Acórdão 2.856/2011-TCU-Plenário<sup>17</sup> (Processo TC 025.829/2010-6): Levantamento realizado pela 8ª Secex com vistas a avaliar, *a posteriori*, o processo de licenciamento ambiental em obras de infraestrutura, especificamente nas obras da rodovia BR 101 –

---

<sup>13</sup> Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20040512/TC%20000.876.doc>. Acesso em 01/07/2015.

<sup>14</sup> Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/RELAC/20061013/BZ044-41-06-P.doc>. Acesso em: 01/07/2015.

<sup>15</sup> Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20091002/009-362-2009-4-MIN-AC.rtf>. Acesso em: 01/07/2015.

<sup>16</sup> Disponível em: [http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20111031/AC\\_2828\\_44\\_11\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20111031/AC_2828_44_11_P.doc). Acesso em: 01/07/2015.

<sup>17</sup> Disponível em: [http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20111031/AC\\_2856\\_44\\_11\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20111031/AC_2856_44_11_P.doc). Acesso em: 01/07/2015.

trecho Florianópolis/Osório e da Ferrovia Transnordestina – trecho Salgueiro/Missão Velha, a fim de identificar pontos que podem ser aperfeiçoados. **Indica uma atuação do Ibama mais voltada para a emissão de licenças do que para a avaliação dos efeitos ambientais resultantes de ações empreendedoras;** aponta deficiências no acompanhamento realizado pelo Ibama; ausência de efetividade do licenciamento; deficiência no processo de participação de outros órgãos da administração federal no licenciamento ambiental; impactos cumulativos de diferentes projetos; e deficiências nos projetos, possibilitando a ocorrência de impactos adversos.

- Acórdão nº 3.413/2012-TCU-Plenário<sup>18</sup> (Processo TC 037.468/2011-1): analisou a regularidade dos licenciamentos ambientais nas UHEs Jirau e Santo Antônio, em construção no rio Madeira, no estado de Rondônia. Detectou a existência de falhas pontuais no processo de licenciamento ambiental, que não comprometeram a continuidade; **emissão da licença de operação da UHE Santo Antônio sem atendimento total das condicionantes da licença de instalação; atuação deficiente dos governos local e estadual para efetivo usufruto pela população dos benefícios advindos da compensação social.** Verificou-se que as condicionantes, as medidas mitigadoras e as medidas compensatórias não estavam sendo suficientes para mitigar todos os efeitos sociais negativos nas comunidades remanejadas, apontando para a necessidade de atuação conjunta das três esferas de governo e de todos os órgãos e entidades envolvidos no processo para se alcançar efetividade na implantação das medidas mitigadoras dos efeitos sociais negativos. Apontou ainda **falhas na transparência**, por não terem sido divulgados importantes documentos no SisLic.

Diante desse cenário, este estudo se propõe a analisar os gargalos mais fortemente atribuídos ao licenciamento ambiental federal, a fim de aferir, com dados e fatos, sua procedência, bem como apresentar propostas de melhoria focadas nas causas que dão origem a tamanhas críticas. Embora boa parte delas se estenda às demais esferas de governo, a maior parte dos dados trabalhados neste estudo se refere aos processos conduzidos pelo Ibama.

Para tanto, foram selecionadas as seguintes críticas atribuídas ao licenciamento ambiental atualmente:

1. Estudos extensos, de baixa qualidade e focados no diagnóstico;
2. Excesso de condicionantes e falta de acompanhamento de sua efetividade;
3. Falta de foco no que realmente importa;
4. Falta de visão holística do processo de AIA e desconsideração dos impactos positivos dos empreendimentos;

---

<sup>18</sup> Disponível em: [http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20130225/AC\\_3413\\_46\\_12\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20130225/AC_3413_46_12_P.doc). Acesso em: 01/07/2015.

5. Falta de marco regulatório para as questões sociais e condicionantes que extrapolam as obrigações do empreendedor;
6. Multiplicidade de atores com poder discricionário;
7. Postergação de estudos e condicionantes em diferentes fases do licenciamento;
8. Frequente judicialização dos processos;
9. Medo dos analistas ambientais de responderem a processo criminal;
10. Ausência de Avaliação Ambiental Estratégica – AAE;
11. Ausência de dados e informações ambientais sistematizadas;
12. Excesso de atos normativos;
13. Intervenção excessiva do Ministério Público;
14. Falta de estrutura e pessoal nos órgãos ambientais;
15. Excesso de burocracia, gestão arcaica.

Segue-se, portanto, a análise de cada um dos argumentos listados, com a investigação dos mitos e verdades sobre o licenciamento ambiental.

## DISCUSSÃO

---

### 1. Estudos extensos, de baixa qualidade e focados no diagnóstico

[...] fala-se muito da má qualidade dos EIA/Rimas, e realmente uma das grandes dificuldades hoje ainda é a qualidade inadequada dos estudos de impacto ambiental. E aí vem a famosa queixa que se faz do pedido de informações complementares. Porque no fundo, o Estado brasileiro, **pede ao empreendedor informações que ele deveria ter, porque não tem zoneamento ecológico e econômico, não tem Planos Diretores de Bacia.**

(Ex-Ministro do Meio Ambiente, José Carlos Carvalho, em Seminário sobre Licenciamento Ambiental realizado em outubro de 2013<sup>19</sup>)

Em Seminário sobre Licenciamento Ambiental realizado em 2013, na mesma oportunidade em que a fala supracitada foi proferida, o então presidente do Ibama, Volney Zanardi, ponderou que muitas vezes o problema não está propriamente no estudo

---

<sup>19</sup> Disponível em: [http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1641/Transcricao\\_Seminario.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1641/Transcricao_Seminario.pdf). Acesso em: 01/07/2015.

ambiental, mas no projeto que lhe deu embasamento. Segundo ele, não é possível fazer um estudo adequado, enquanto não se tem delimitado adequadamente o escopo do projeto.

Na busca pelas razões da má qualidade dos estudos, é forçoso discordar de tal ponto. Uma das maiores críticas à AIA no Brasil é o fato de ela se concentrar no licenciamento quando o projeto já está bastante avançado, sem muita margem para discussão. Quanto mais incipiente o projeto, melhor! Exatamente com essa finalidade foi criada a licença prévia, alocada na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção. Trata-se de regra básica de administração, na qual se verifica que o melhor momento para mudanças é o início do planejamento. Quanto mais se avança, mais custosa se torna qualquer alteração e mais resistência se encontra.

Conforme demonstrado no Acórdão 2.212/2009-TCU-Plenário, existem poucos trabalhos sistemáticos no Brasil sobre a qualidade dos estudos de impacto ambiental. Todavia, uma compilação ao mesmo tempo abrangente e detalhada das principais deficiências dos estudos foi feita por uma equipe de analistas do Ministério Público Federal (MPF, 2004<sup>20</sup>). A partir de uma amostra de oitenta EIAs de projetos submetidos a licenciamento federal ou que implicaram, por razões diversas, o envolvimento do MPF, os autores desse estudo identificaram as falhas mais frequentes ou mais graves.

A lista é extensa, e os problemas encontrados vão desde a abordagem metodológica até levantamentos incompletos. Como bem demonstra o TCU, o **“diagnóstico ambiental é a parte mais facilmente criticável dos EIA”**, haja vista que os inventários sempre podem ser mais detalhados e as análises mais aprofundadas. Detecta, por esse motivo, a necessidade de estabelecer qual a extensão e o grau de detalhe dos estudos que fundamentam a análise dos impactos e a proposição de medidas de gestão, de modo que a análise técnica do EIA tenha como referência esses requisitos mínimos.

A definição do escopo de um estudo ambiental formula problemas, que devem ser respondidos no desenvolver dos estudos – e, como se sabe, um problema bem formulado já traz metade da solução (SÁNCHEZ, 2008, *apud* TCU, 2009).

O Acórdão do TCU também chama a atenção para a **falta de conexão entre o diagnóstico ambiental, a análise de impactos e as propostas de mitigação**. Um bom EIA não se faz somente com um bom diagnóstico, mas com um adequado balanço entre diagnóstico, avaliação de impactos, prognóstico e propostas factíveis e eficazes de atenuação ou compensação dos impactos adversos e de valorização dos impactos benéficos.

---

<sup>20</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Deficiências em estudos de impacto ambiental: síntese de uma experiência**. Brasília: Ministério Público Federal, 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, 2004.

Um diagnóstico coerente deve estar relacionado às feições ambientais suscetíveis de interagirem com os aspectos ambientais<sup>21</sup> do empreendimento. Uma atividade para a qual não se vislumbra interação direta ou indireta com corpos d'água, por exemplo, não precisa concentrar esforços no diagnóstico desse atributo em sua área de influência. Da mesma forma, se não interage com a fauna, não há que falar em diagnóstico dessa variável ambiental; se não interage com a flora, também pode ser dispensado seu diagnóstico. **O diagnóstico deve ser útil à tomada de decisão.**

O fato é que estudos extensos e com informações muitas vezes irrelevantes à tomada de decisão têm encarecido sobremaneira a carteira ambiental de grandes obras. Um exemplo disso foi a celebração de Termo de Cooperação entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e a Universidade Federal do Paraná (UFPR), no valor de **R\$ 1.526.622,71**<sup>22</sup>, para a elaboração de **EIA/RIMA e Plano Básico Ambiental (PBA)** para subsidiar o licenciamento ambiental prévio relativo à construção da **ponte** sobre o rio Corrente, na Rodovia BR-135/BA, município de Correntina/BA. Trata-se de um valor bastante alto a ser investido em estudos ambientais, considerando o fato de se tratar apenas de uma ponte com extensão de 104,1 metros<sup>23</sup>.

Para dimensionar, então, quão ruins são os estudos recebidos pelo Ibama, foi enviado o Pedido de Informação nº 02680000585201576, em 23/03/2015, questionando quantos foram recebidos nos últimos cinco anos e quantos foram devolvidos nesse mesmo período. Em resposta, foi informado que o “sistema informatizado não permite a consulta pelos parâmetros [...] entrega/devolução de estudos. Existem atualmente cerca de 1.800 processos vigentes na Diretoria de Licenciamento Ambiental e, por não estarem disponíveis de forma sistematizada, somente a consulta processo a processo pode identificar as informações desejadas.”

Apesar de tal resposta, os dados relativos aos anos de 2011 a 2013 foram encontrados em apresentação realizada pelo então Presidente do Ibama, que seguem compilados no Quadro 01:

---

<sup>21</sup> Aspecto ambiental: elemento das atividades, produtos ou serviços de uma organização que pode interagir com o meio ambiente (ABNT NBR ISO 14001:2004).

<sup>22</sup> Dado extraído de Extrato de Termo Aditivo de Termo de Cooperação publicado pelo DNIT no DOU, Seção 3, p. 112, de 18/02/2015.

<sup>23</sup> Dado disponível em: <https://www.intranet.ufpr.br/sigea/public/anexo!downloadAnexo?anexo.id=6719&operationMode=STORE>. Anexo A – Plano de Trabalho. Acesso em 01/07/2015.

**Quadro 01 – Produção técnica do Ibama 2011-2013**

Ano	Licenças Ambientais Emitidas	Audiências públicas promovidas	EIA devolvido para adequações
2011	624 Licenças Ambientais 4 Indeferimentos 2,5 licenças/dia útil	20	10
2012	700 Licenças Ambientais 3 Indeferimentos 2,8 licenças/dia útil	38	5
2013	829 Licenças Ambientais 1 Indeferimento 3,3 licenças/dia útil	34 12.400 pessoas envolvidas	7

Fonte: <http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2014/11/Palestra-Volney-Zanardi-J%C3%BAnior.pdf>.

Em três anos, apenas 22 estudos foram devolvidos para adequação. Importante destacar que isso não significa a rejeição do projeto, mas tão somente do estudo. Licenças indeferidas, por seu turno, foram apenas oito nesses mesmos três anos.

A fim de complementar os dados, verificou-se que, desde janeiro de 2011, passou a ser publicada no Diário Oficial da União (DOU) a devolução dos estudos por inadequação. Trata-se da publicação de informação relevante, que pode até mesmo influenciar na escolha de consultorias, desfavorecendo aquelas que recorrentemente têm estudos rejeitados. É uma ferramenta indireta de indução da concorrência, bastante salutar, principalmente para que as contratações públicas tenham um parâmetro objetivo de qualidade para inserir nos processos de seleção da consultoria.

Efetuando-se a busca no *site* da Imprensa Nacional pelos verbetes "estudo" e "Ibama", com o fito de complementar os dados, os seguintes resultados foram obtidos para o período de 01/01/2014 – 01/07/2015, consolidados no Quadro 02. É possível que existam outros estudos, em decorrência da fragilidade do método de obtenção das informações.

### Quadro 02 – Aceitação e rejeição dos estudos recebidos pelo Ibama

Empreendimento	Avaliação	Publicação
1. EIA/RIMA Complexo Minerário Atlântico Sul - Projeto Retiro	<b>Rejeitado</b>	17/01/2014 – DOU, Seção 3, p. 212
2. EIA/RIMA Linha de Transmissão 500 kV Milagres II – Açú III, seccionamentos e subestações associadas	Aceito	27/01/2014 – DOU, Seção 3, p. 131
3. EIA/RIMA Linha de Transmissão 500 kV Barreiras II – Rio das Éguas – Luziânia – Pirapora 2	Aceito	27/02/2014 – DOU, Seção 3, p. 176
4. EIA/RIMA Duplicação da rodovia BR 101/RJ, trecho do km 190,3 ao km 144,2	<b>Rejeitado</b>	10/03/2014 – DOU, Seção 3, p. 152
5. EIA/RIMA Condomínio ECOVITA Resort	Aceito	13/03/2014 – DOU, Seção 3, p. 161
6. EIA/RIMA Ponte sobre o rio Correntes no traçado da rodovia BR 135/BA	Aceito	04/04/2014 – DOU, Seção 3, p. 208
7. EIA/RIMA Linha de Transmissão 500 kV Manaus – Boa Vista e subestações associadas	Aceito	23/04/2014 – DOU, Seção 3, p. 103
8. EIA/RIMA Projeto Santa Quitéria (lavra e beneficiamento de fosfato e urânio)	Aceito	29/04/2014 – DOU, Seção 3, p. 201
9. RCA <sup>24</sup> empreendimento BAUGIS & DAVANZO AREIA LTDA	<b>Rejeitado</b>	05/05/2014 – DOU, Seção 3, p. 141
10. EIA/RIMA dos Lotes 08 e 09 do trecho Salgueiro/PE – Porto de Suape/PE da ferrovia Nova Transnordestina	<b>Rejeitado</b>	28/05/2014 – DOU, Seção 3, p. 140
11. EIA/RIMA Usina Termelétrica Pampa Sul	Aceito	27/06/2014 – DOU, Seção 3, p. 21
12. EIA/RIMA Projeto Retiro	Aceito	15/07/2014 – DOU, Seção 3, p. 109
13. EIA/RIMA Projeto Retiro	Aceito	22/08/2014 – DOU, Seção 3, p. 128
14. EIA/RIMA Duplicação da rodovia BR 101/RJ, trecho do km 190,3 ao km 144,2	<b>Rejeitado</b> <sup>25</sup>	09/09/2014 – DOU, Seção 3, p. 94
15. EIA/RIMA Implantação e pavimentação da rodovia BR 080/MT, trecho entroncamento BR 158/MT (Ribeirão Cascalheira) a Divisa MT/GO (Luis Alves)	<b>Rejeitado</b>	13/10/2014 – DOU, Seção 3, p. 156
16. EIA/RIMA Linha de Transmissão 500 kV São João do Piauí - Milagres II - Luiz Gonzaga C2 e subestações associadas	Aceito	23/10/2014 – DOU, Seção 3, p. 145
17. EIA/RIMA Sistema de Transmissão (LT) 500 kV composto pelas LTs Itatiba-Bateias; Araraquara II-Itatiba e Araraquara II-Fernão Dias e subestações associadas	Aceito	27/10/2014 – DOU, Seção 3, p. 140

<sup>24</sup> Relatório de Controle Ambiental.

<sup>25</sup> Já havia sido rejeitado anteriormente em 10/03/2014.



18. EIA/RIMA Projeto Vale do Rio Pardo (exploração de ferro, construção de mineroduto e transporte de polpa de mineração)	Aceito <sup>26</sup>	06/11/2014 – DOU, Seção 3, p. 161
19. EIA/RIMA Duplicação da rodovia BR 101/RJ, trecho: Div. RJ/ES - Ponte Presidente Costa e Silva, segmento km 144,2 km 190,3	Aceito	19/11/2014 – DOU, Seção 3, p. 156
20. EIA/RIMA Linha de Transmissão 500 kV São João do Piauí - Milagres II - Luiz Gonzaga C2 e subestações associadas	Aceito	28/11/2014 – DOU, Seção 3, p. 262
21. EIA/RIMA Duplicação das rodovias BR 153/MG (km 58 a 246,7) e BR 262/MG (km 436,4 a km 906)	Aceito	03/12/2014 – DOU, Seção 3, p. 186
22. EIA/RIMA Linha de Transmissão 500 kV Presidente Dutra - Teresina II - Sobral III	Aceito	29/12/2014 – DOU, Seção 3, p. 146
23. EIA/RIMA Linha de Transmissão 500 kV SE Luziânia - SE Brasília Leste C1 e C2	Aceito	15/01/2015 – DOU, Seção 3, p. 115
24. EIA/RIMA Duplicação da rodovia BR 163/MS entre os km 0 a 847,2	Aceito	15/01/2015 – DOU, Seção 3, p. 115
25. EIA/RIMA Ramal Ferroviário de Colatina - Linhares/ES	<b>Rejeitado</b>	23/01/2015 – DOU, Seção 3, p. 132
26. EIA/RIMA UHE Canto do Rio	Aceito	04/02/2015 – DOU, Seção 3, p. 126
27. EIA/RIMA Linha de Transmissão 800 kV Xingu - Estreito e instalações associadas	Aceito	13/02/2015 – DOU, Seção 3, p. 140
28. EIA/RIMA Duplicação da rodovia BR 040/DF/GO/MG, trecho: entroncamento com a BR 050/BR251/DF001//003 a entroncamento Ant. União e Indústria (Barreira do Triunfo)	Aceito	18/02/2015 – DOU, Seção 3, p. 102
29. EIA/RIMA Linha de Transmissão 500 kV Estreito - Fernão Dias e subestações associadas	Aceito	17/03/2015 – DOU, Seção 3, p. 104
30. EIA/RIMA Linha de Transmissão 500 kV Xingu - Parauapebas (C1 e C2); Parauapebas - Miracema (C1 e C2); Parauapebas - Itacaiúnas e subestações associadas	Aceito	13/04/2015 – DOU, Seção 3, p. 120
31. EIA/RIMA Linha de Transmissão 500 kV Quixadá - Açú III e subestações associadas	Aceito	23/04/2015 – DOU, Seção 3, p. 99
32. EIA/RIMA Linha de Transmissão 230 kV Foz do Chapecó - Pinhalzinho 2	Aceito	08/07/2015 – DOU, Seção 3, p. 121
Fonte: Consulta no site <a href="http://portal.in.gov.br/">http://portal.in.gov.br/</a> pelos verbetes: “Ibama” e “estudo”.		

<sup>26</sup> Já havia sido rejeitado anteriormente.

Dos 32 estudos listados nesse curto espaço temporal, sete foram rejeitados, número de rejeições inferior ao verificado na média do período 2011-2013.

O TCU, em opinião manifestada no Acórdão 2.212/2009-TCU-Plenário, entende que o Ibama pode contribuir significativamente para o aperfeiçoamento da qualidade dos estudos. Para tanto, é necessário esclarecer as “regras do jogo” por meio de manuais técnicos e do desenvolvimento de metodologias formais, indicadores e critérios de avaliação desses estudos para cada tipologia de obra.

Segundo SÁNCHEZ (2013)<sup>27</sup>, a existência de um conjunto de critérios ou de diretrizes preestabelecidas para orientar o trabalho do analista pode ser um facilitador, pois ajuda a reduzir a subjetividade da análise e pode levar a resultados mais consistentes e reprodutíveis (quando grupos diferentes de analistas podem chegar às mesmas conclusões). O autor cita importante reflexão contida no manual da *United Nations Environment Programme* (Unep)<sup>28</sup>, pela qual se defende que “a análise consistente e previsível dos EIAs é importante para o tomador de decisão, para o proponente e para o público”, ao passo que **“a qualidade dos EIAs pode ser melhorada quando o proponente conhece as expectativas da autoridade pública que gera o processo de AIA”**.

Nessa linha, o órgão ambiental, como concentrador da *expertise* técnica no assunto, tem falhado em dar orientações claras e objetivas aos empreendimentos licenciáveis. O ritmo de análises processuais não tem permitido aos analistas ambientais se dedicarem à elaboração de manuais ou instruções técnicas robustas.

Um bom exemplo nesse sentido é o “Manual para elaboração de estudos para o licenciamento com avaliação de impacto ambiental”<sup>29</sup>, elaborado pela Diretoria de Avaliação de Impacto Ambiental (Daia) da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb). Trata-se de documento preparado com o intuito de reduzir a subjetividade do licenciamento, em resposta às críticas frequentemente recebidas dos empreendedores. Como é impossível detalhar passo a passo a elaboração ideal de um EIA, o manual foi estruturado de forma a contemplar orientações gerais, e não roteiros rígidos a serem obedecidos integralmente.

Adicionalmente, em grau de abrangência menor, pode ser mencionada a Instrução Normativa Ibama nº 13/2013<sup>30</sup>, que estabelece procedimentos para padronização metodológica dos planos de amostragem de fauna exigidos nos estudos ambientais de rodovias e ferrovias.

---

<sup>27</sup> SÁNCHEZ, Luis Henrique. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos**. 2ª ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013. p. 456.

<sup>28</sup> UNEP, UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *Environmental impact assessment training resource manual*. Nairobi/Canberra: UNEP Environment and Economics Unit/Australia Environmental Protection Agency, 1996.

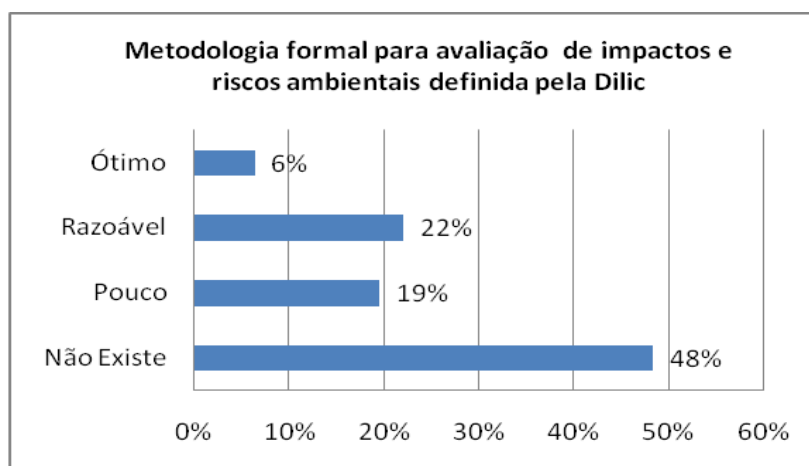
<sup>29</sup> Disponível em: <http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/dd/Manual-DD-217-14.pdf>. Acesso em: 01/07/2015.

<sup>30</sup> DOU. Seção 1, p. 62, de 23/07/2013.

É preciso que o Ibama, da mesma forma como procedeu a Cetesb, passe a ser o protagonista do licenciamento, dando diretrizes técnicas claras aos empreendedores, demonstrando a excelência técnica exigida para um órgão com tamanha responsabilidade. Com isso, será possível induzir o mercado a produzir estudos com maior qualidade e rigor técnico.

Não se fala aqui em manuais de procedimentos, etapas processuais, documentos a serem apresentados em cada etapa. O aspecto burocrático se consolida em outras normas. O que se requer, para o aprimoramento dos estudos, é orientação sobre as melhores técnicas para AIA, composta por: diagnóstico (associado aos aspectos ambientais típicos de cada tipologia), avaliação de impactos ambientais, prognóstico, avaliação da viabilidade e proposição de medidas protetivas, mitigadoras e compensatórias.

Em 2009, quando foi editado o Acórdão 2.212/2009-TCU-Plenário, o TCU perguntou a opinião dos analistas ambientais da Diretoria de Licenciamento do Ibama (Dilic) sobre a metodologia formal para avaliação de impactos ambientais. A resposta é demonstrada no Gráfico 01:



**Gráfico 01** – Opinião dos analistas da Dilic sobre metodologia formal para avaliação de impactos ambientais

Fonte: Acórdão 2.212/2009-TCU-Plenário.

Além da metodologia de elaboração de estudos, há espaço para a elaboração de manuais que retirem do licenciamento assuntos recorrentes, como gestão de resíduos e recuperação de áreas degradadas, temas esses que podem ser objeto de instruções específicas que orientem sua gestão, por meio seja da fixação de boas práticas e premissas, seja do estabelecimento de regras padronizadas. Ao lançar orientações objetivas de como fazer ou não

fazer, abdica-se, em parte, da função de avaliador para alçar o patamar de orientador da gestão ambiental. Sai o foco do papel, dos planos e programas formais, para a fiscalização prática.

Como reflexo, os estudos ambientais passam a concentrar esforços em aspectos mais particulares do empreendimento, que carecem de maior atenção, deixando a cargo dos manuais aqueles aspectos mais recorrentes e passíveis de padronização metodológica.

## **2. Excesso de condicionantes e falta de acompanhamento de sua efetividade**

Da combinação de estudos ruins, extensos e focados no diagnóstico tem-se obtido, entre outros resultados, um número grande de condicionantes ambientais nas licenças, dificilmente fiscalizadas durante a vigência da licença.

Em 2009, no Acórdão 2.212/2009-TCU-Plenário, o TCU já apontava a deficiência no acompanhamento dessas obrigações impostas aos empreendedores. A auditoria constatou que os impactos e riscos ambientais das obras licenciadas pelo Ibama não eram avaliados e acompanhados sistematicamente em todas as fases do licenciamento. A ausência desse controle sistemático pode comprometer a efetividade do instrumento como um todo.

Percebeu-se, naquele momento, que grande atenção era dedicada à preparação de um EIA e à exigência de que o projeto incorporasse um extenso programa de mitigação de impactos. Todavia, uma vez aprovado o projeto, havia um “interesse surpreendentemente pequeno em verificar se ele foi realmente implantado de acordo com o prescrito e se as medidas mitigadoras atingiram seus objetivos de proteção ambiental”.

O trabalho do TCU mostrou que existe apenas um parecer do analista atestando se as condicionantes foram cumpridas ou não, antes da emissão da licença, **e não uma avaliação sobre o grau de alcance de seus objetivos principais: mitigar os impactos e garantir a sustentabilidade ambiental do empreendimento.**

Isso foi em 2009, mas pouco se avançou desde então. O licenciamento permanece autocentrado em procedimentos e trâmites burocráticos, sem foco para a efetividade das condicionantes. O acompanhamento delas, por sua vez, também está centrado na **dicotomia de “atendida” ou “não atendida”, sem avaliação da efetividade de seus resultados**, para possibilitar a melhoria contínua exigida para qualquer sistema de gestão ambiental.

No entendimento do TCU, a inexistência de indicadores e critérios formais de avaliação dos impactos e riscos ambientais definidos pelo Ibama para cada tipologia de obra compromete o processo de AIA. Indicadores têm uso crescente em planejamento e em gestão ambiental, e são úteis em várias partes dos estudos de impacto: no diagnóstico, na previsão de impactos e no acompanhamento. A implementação do plano de gestão, apresentado pelo

empreendedor e ajustado pelo Ibama, deveria ser verificada com a ajuda de indicadores mensuráveis de andamento e de consecução dos objetivos pretendidos.

Assim, os indicadores ambientais são parâmetros representativos de processos ambientais ou do estado do meio ambiente. A norma NBR ISO 14.031 (ABNT, 2004)<sup>31</sup> – Avaliação do Desempenho Ambiental – descreve duas categorias gerais de indicadores: a) Indicador de Condição Ambiental (ICA) e b) Indicador de Desempenho Ambiental (IDA), o qual é classificado em dois tipos: indicador de desempenho gerencial e operacional. Cada um desses tem aplicação própria para cada fase do empreendimento.

Conforme demonstrado no Acórdão 2.212/2009-TCU-Plenário, embora considerem relevante a avaliação de benefícios, os analistas ambientais, em entrevistas realizadas, alegaram falta de tempo para produzir informações sobre ganhos, por estarem com foco no prazo para emitir licença, ou seja, no procedimento, esquecendo o resultado finalístico para o qual o licenciamento ambiental foi concebido.

Mais recentemente, os analistas ambientais do Ibama novamente reconheceram que não estão conseguindo acompanhar as licenças emitidas, conforme mostra manifestação exarada em Carta Aberta<sup>32</sup>:

#### **Não estamos conseguindo acompanhar as licenças emitidas**

Diante do quadro de sobrecarga [...], uma explicação possível para o tempo necessário para obtenção de licenças não ter sido significativamente ampliado, é que o Ibama não dedica o devido tempo de trabalho para o acompanhamento das licenças concedidas. Além de ser questão sempre destacada pelos servidores, isso já havia sido afirmado pelo TCU em 2009<sup>33</sup> e infelizmente a situação ainda não foi contornada, devido à ausência de pessoal e tempo disponível para tal acompanhamento.

[...]

Hoje, com alguma frequência ocorre de serem feitas avaliações apenas quando o empreendedor solicita renovação ou emissão de nova licença, pois para atender a solicitação é legalmente necessário avaliar se as condicionantes foram ou não cumpridas, se os programas foram ou não executados a contento. Nesse meio tempo, se algo não saiu conforme o previsto, muito tempo já terá transcorrido e o custo para corrigir os rumos do licenciamento será muito maior – isso se ainda for possível. Assim, o licenciamento muitas vezes trabalha como

---

<sup>31</sup> ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR ISO 14.031: Gestão Ambiental – Avaliação de Desempenho Ambiental* – diretrizes. Rio de Janeiro, 2004.

<sup>32</sup> Disponível em: <http://www.sindsep-df.com.br/upload/arquivos/0240629001433339949.pdf>. Acesso em: 01/07/2015.

<sup>33</sup> Acórdão 2.212/2009-TCU-Plenário.

“despachante-bombeiro”: emite licenças rapidamente para atender as demandas dos empreendedores, mas depois é acionado para [tentar] apagar os “incêndios” resultantes das deficiências dos estudos e das medidas mitigadoras e compensatórias. Não há normas que exijam, por exemplo, a realização de vistorias regulares aos empreendimentos licenciados.

Em outra Carta Aberta<sup>34</sup>, subscrita pelos analistas ambientais da Diretoria de Licenciamento do Ibama, em 24 de junho de 2015, foram apontadas falhas também na relação com a Diretoria de Proteção Ambiental – Dipro, responsável pela fiscalização. Segundo eles, faltam procedimentos claros relativos à supostas irregularidades ambientais e ao respectivo mecanismo de comunicação institucional com a Dipro para a apuração destas. **A forma de trabalho atual, acrescentam, representa retrabalho, excessiva burocratização e ineficiência de um dos principais instrumentos de correção dos ilícitos ambientais.**

Como já demonstrado, seria possível deslocar a atenção para o pós-licença se houvesse orientações objetivas do Ibama aos empreendedores. Muitos programas recorrentemente exigidos no licenciamento ambiental poderiam ser transformados em manuais de boas práticas, assim como procedeu a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa<sup>35</sup> com relação aos resíduos. Ao dar instruções técnicas precisas, deixa-se de avaliar propostas formais para aferir diretamente a prática, postura essa muito mais adequada à gestão por resultados.

Além de manuais de boas práticas, pode-se também delimitar padrões. A lógica dessa proposta é bem explicada por SÁNCHEZ (2013)<sup>36</sup>, quando o autor discute a necessidade ou não da apresentação de EIA:

[...] um posto de abastecimento de combustíveis certamente causa impactos ambientais diretos e indiretos, mas estes podem ser satisfatoriamente controlados mediante o uso de regras gerais como: (a) zoneamento de uso do solo urbano; (b) regras de destinação de resíduos sólidos perigosos; (c) regras de destinação de resíduos sólidos perigosos; (d) especificações técnicas quanto aos materiais e equipamentos a serem utilizados na fabricação, instalação e manutenção de tanques subterrâneos; (e) procedimentos padronizados para detecção de vazamentos; (f) procedimentos padronizados de inspeção e monitoramento. Na existência de regras gerais, aplicáveis a todos os

---

<sup>34</sup> Carta Aberta dos Servidores da Dilic, intitulada “Propostas dos servidores da Dilic para a melhoria do licenciamento ambiental federal no Ibama”, direcionada ao Diretor de Licenciamento Ambiental Substituto em 24/06/2015.

<sup>35</sup> Regulamento Técnico de Boas Práticas Sanitárias no Gerenciamento de Resíduos Sólidos nas áreas de Portos, Aeroportos, Passagens de Fronteiras e Recintos Alfandegados. RDC nº. 56 de 06 de agosto de 2008. Disponível em: [http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/6b0d00804e5eefdc9657ded762e8a5ec/RDC\\_56\\_RESIDUOS\\_SOLIDOS.pdf?MOD=AJPERES](http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/6b0d00804e5eefdc9657ded762e8a5ec/RDC_56_RESIDUOS_SOLIDOS.pdf?MOD=AJPERES). Acesso em: 01/07/2015.

<sup>36</sup> SÁNCHEZ, LUIS ENRIQUE. Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos. 2ª ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013. p. 106.

empreendimentos de determinado tipo, é desnecessário, além de ineficiente – exigir um estudo que certamente concluirá que determinadas condicionantes deverão ser impostas ao empreendimento, quando essas mesmas condicionantes já existem na forma de regras gerais. Caso estas não funcionem – ou seja, se forem ineficazes -, não será a exigência de um EIA que resolverá o problema.

O empreendimento usado como exemplo é de impacto tipicamente local, mas a lógica se aplica a um grande número de aspectos ambientais incorporados ao licenciamento ambiental federal.

### 3. Falta de foco no que realmente importa

Quando se fala em falta de foco, a crítica inclui tanto a seleção dos empreendimentos em si a serem licenciados quanto o objeto da atenção no decorrer da avaliação dos estudos. SÁNCHEZ (2013)<sup>37</sup>, na defesa do estabelecimento de critérios de importância para os impactos, explica que “o impacto será tanto mais significativo quanto mais importante ou vulnerável o recurso ambiental ou cultural afetado e, ao mesmo tempo, quanto maior a solicitação ou pressão sobre esse recurso.” Assim, poderiam ser formuladas basicamente as seguintes associações: “1) impactos ‘grandes’ sobre recursos ou ambientes ‘importantes’ são significativos; 2) impactos ‘pequenos’ sobre recursos ou ambientes resilientes ou de grande capacidade de suporte seriam ‘não significativos’”.

O Ibama tem despendido esforços em empreendimentos acessórios e por vezes diminutos, enquanto falta pessoal para acompanhar de perto as condicionantes daqueles de maior potencial degradador.

Exemplo de empreendimento diminuto foi o “**acesso rodoviário** paralelo à Estrada de Ferro Carajás, ligando o Povoado Todo Dia à BR-222, **com extensão aproximada de 2 km**, a ser implantada no município de Vitória do Mearim, no estado do Maranhão”. Foi concedida pelo Ibama a LI nº 779/2011<sup>38</sup> à Vale, para **obra dentro da faixa de domínio**. O Parecer Técnico demandou o trabalho de três analistas ambientais, que se embasaram em Relatório Técnico e Ações Ambientais elaborado pelo empreendedor e em vistoria técnica realizada no local.

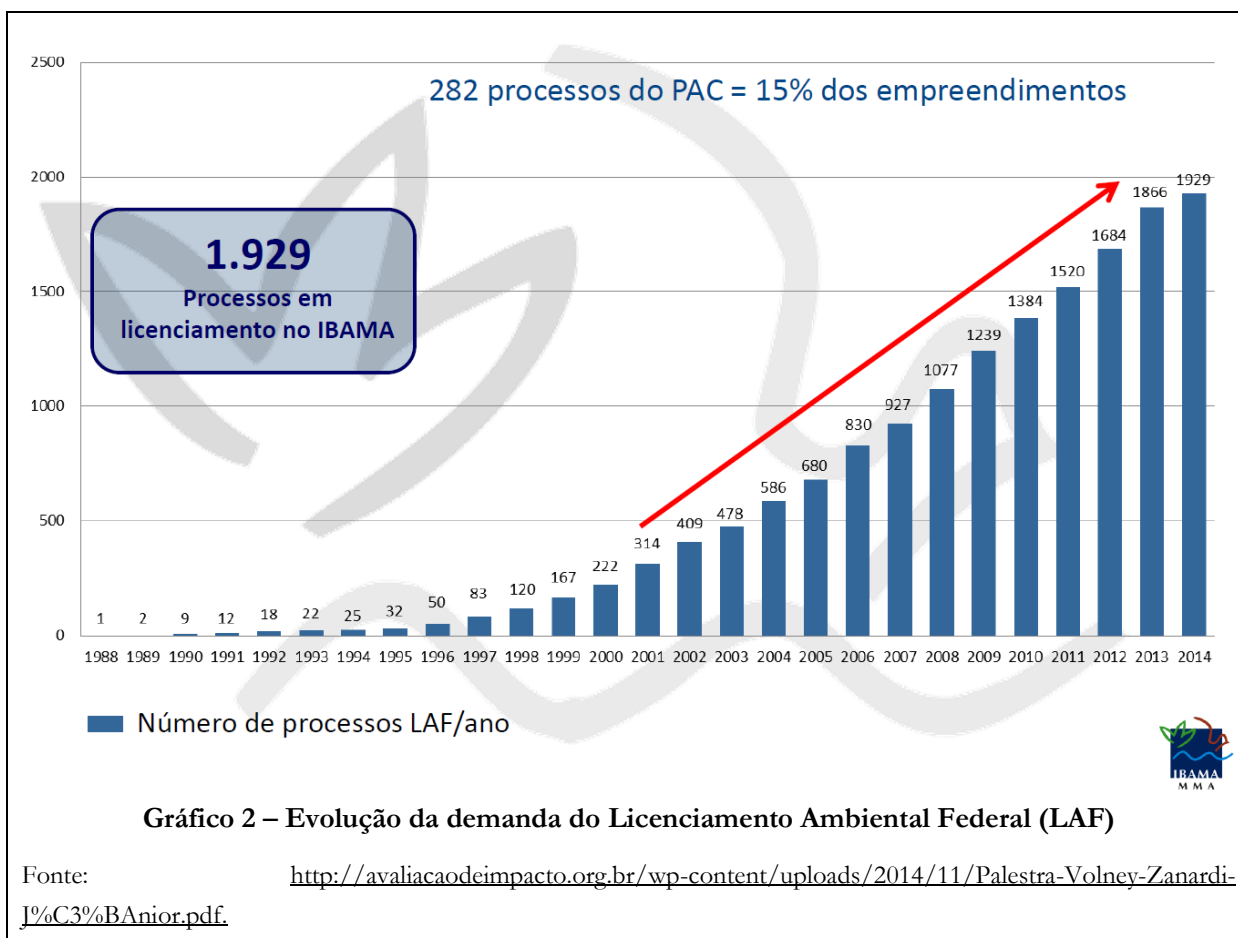
Ao se dedicar a licenciamentos como esse, é de esperar que o número de processos ativos seja bastante alto. Em palestra proferida pelo então presidente do Ibama, Volney Zanardi, em 2014, foi apresentado o seguinte gráfico de evolução da demanda:

---

<sup>37</sup> SÁNCHEZ, Luis Henrique. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos**. 2ª ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013. p. 323.

<sup>38</sup> Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/licenciamento/>. Consulta pelo Processo 02012.001196/2010-26.





O maior número de processos no decorrer do tempo pode ser sintoma tanto de aumento de demanda quanto de burocratização e fragmentação de licenciamentos. Uma grande obra de rodovia, por exemplo, traz com ela vários processos de licenciamento de jazidas separadamente. Ao licenciar uma a uma essas intervenções pontuais, o órgão se sobrecarrega com rotinas processuais e deixa de ter estrutura para dar atenção ao que realmente importa.

A falta de capacidade para acompanhar todas as condicionantes, por sua vez, tem sido atribuída ao fato de, no decorrer do tempo, o Ibama ter incorporado inúmeras funções que não lhe eram atribuídas em sua concepção. Por ser uma etapa decisiva para a aprovação de um investimento, é comum que entidades se esforcem para garantir o atendimento de seus interesses no escopo desse procedimento.

De fato o meio ambiente é matéria transdisciplinar, o que tem favorecido que temas relacionados à saúde, segurança do trabalho e tantos outros sejam atrelados ao licenciamento ambiental. São exemplos:



- Resolução Conama nº 286, de 30 de agosto de 2001, estabelece que o licenciamento ambiental relativo a empreendimentos e atividades localizados em áreas endêmicas de malária deverá considerar a prévia avaliação e recomendação da Funasa, acerca do impacto sobre os fatores de risco para ocorrência dos casos de malária.
- Portaria Conjunta nº 259, de 7 de agosto de 2009<sup>39</sup>, estabelece que:
  - O EIA/Rima deve ter capítulo específico sobre as alternativas de tecnologias mais limpas para reduzir os impactos na saúde do trabalhador e no meio ambiente, incluindo poluição térmica, sonora e emissões nocivas ao sistema respiratório;
  - O Programa Básico Ambiental-PBA deve possuir **programa específico de Segurança, Meio Ambiente e Saúde-SMS do trabalhador, o qual será enviado, pelo Ibama, à central sindical, que terá a oportunidade de se manifestar no prazo de 30 dias;**
  - No âmbito do seu Programa de Gestão Ambiental, o empreendedor deverá obrigatoriamente informar e esclarecer as condicionantes estabelecidas na Licença de Instalação, referentes ao SMS, aos trabalhadores, por meio de suas representações;
  - **O Ibama deverá informar a central sindical à qual o sindicato da categoria majoritária no empreendimento está filiada sobre o cumprimento das condicionantes** da Licença de Instalação, referentes ao SMS, para a manifestação cabível;
  - **O Ibama deverá informar a CIPA e a central sindical à qual o sindicato da categoria majoritária no empreendimento está filiada sobre os resultados das vistorias referentes aos níveis de contaminação do entorno do empreendimento para sua manifestação.**

Além da falta de foco, há dúvidas quanto à efetividade das condicionantes cada vez mais numerosas inseridas no licenciamento, por não haver no Ibama um processo de gestão baseado na melhoria contínua.

Abaixo são listadas algumas condicionantes que merecem uma reflexão sobre sua real necessidade no âmbito do licenciamento ambiental:

- Licença de Instalação nº 688/2010 referente às obras de duplicação da Rodovia Régis Bittencourt (BR 116), trecho entre os km 336+700 e km 344+000, segmentos 1, 2 e 3 da Serra do Cafezal, municípios de Juquitiba e Miracatu/SP:

---

<sup>39</sup> DOU, Seção 1, p. 192, de 13/08/2009.

- Condicionante 2.5 Promover a utilização de **sinalizações adequadas ou passarelas**, visando à proteção dos pedestres e usuários da via, **conforme necessidades surgidas durante a instalação do empreendimento**.

Não se questiona a importância da medida, mas há dúvidas sobre sua pertinência no escopo do licenciamento ambiental, já que existem outros órgãos públicos responsáveis por essa questão.

- Licença de Instalação nº 928/2013 relativa às obras de pavimentação da rodovia SC-290 (antiga SC-450), Trecho Divisa RS/SC – Praia Grande/SC, do km 0+000 ao km 15+745,11, de acordo com o Projeto de Engenharia aprovado pelo Ibama.
  - Condicionante 1.4 No caso de ocorrência de qualquer acidente que venha a causar dano ambiental, a continuação da atividade será condicionada à **anuência expressa** do Ibama.

Ao impor essa condição como regra geral para qualquer acidente que cause dano ambiental, o Ibama reforça o aspecto formalista, desconsiderando o fato de que em alguns casos a paralisação da obra pode ser ainda mais danosa que sua continuação.

Importante mencionar que essa não é uma obrigação imposta somente para esse empreendimento, não é um caso isolado, pois tem se constatado a presença dessa condicionante como “condição geral” em diversas licenças emitidas pelo Ibama.

- Licença de Instalação nº 943/2013 referente às obras de ampliação de capacidade (duplicação) na rodovia BR-153 no município de Ourinhos/SP.
  - Condicionante 2.4 **Atender às condicionantes estabelecidas pela ANTT** no documento que aprovou o projeto final, apresentando comprovação do atendimento.

O Parecer PAR. 002901/2013 elaborado pelo Núcleo de Licenciamento Ambiental de São Paulo relata que foi apresentado o Projeto Final aprovado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), porém, estabelecendo condições que deverão ser atendidas antes do início das obras, solicitando anuência do órgão responsável pela ferrovia para o viaduto sobre a ferrovia e comunicação da data provável de início das obras. Nessa situação, os analistas interpretaram a condicionante como “atendida com demanda de condicionante”. Diante disso, internalizaram as obrigações impostas pela ANTT no licenciamento.

Na mesma licença (LI nº 943/2013) há outro exemplo:

- Condicionante 2.7 Apresentar **manifestação do IPHAN** sobre o estudo de prospecção e resgate arqueológico apresentado.

O Ibama tem trazido para si a responsabilidade de acompanhar condicionantes de outros interessados, **ao mesmo tempo em que se abstém de opinar, no**

**mérito, sobre a pertinência das obrigações impostas ao empreendedor.** Embora se compreenda que os outros órgãos intervenientes sejam especialistas no assunto, essa tratativa fragmentada fere a análise integrada dos aspectos e impactos do empreendimento, desequilibrando a matriz que conclui pela viabilidade ou inviabilidade do empreendimento.

Enquanto se defender que o meio ambiente é um só, seus componentes devem ser analisados em conjunto, de modo inter e transdisciplinar. Para que haja foco, é necessário priorizar os aspectos de **maior risco**.

#### **4. Falta de visão holística do processo de AIA e desconconsideração dos impactos positivos dos empreendimentos**

Um dos desafios do licenciamento ambiental no Brasil é evoluir na inter e transdisciplinaridade dos pareceres técnicos, porque a metodologia utilizada atualmente se baseia na segregação da análise por especialidades das áreas temáticas, quais sejam os meios físico, biótico e socioeconômico. Trata-se de método multidisciplinar que, embora favoreça a excelência técnica de cada segmento, prejudica a análise integrada e a visão holística do cenário projetado.

Com isso, a ponderação dos impactos globais (benéficos e adversos) fica prejudicada. Por vezes um impacto relevante em qualquer um dos "meios" toma uma proporção desarrazoada a ponto de interromper uma obra, sem que sejam considerados os impactos adversos decorrentes dessa medida nos outros "meios".

A paralisação da obra, em certos casos, pode ser mais impactante ao meio ambiente do que sua própria continuidade. Um caso clássico é a paralisação de obra de empreendimento linear em fase de terraplanagem, quando a interrupção perdura pelo período das chuvas. É possível que o bem tutelado pelo embargo/interdição acabe por sofrer danos mais graves do que aqueles que teriam ocorrido com a continuidade da obra. O carreamento de grandes volumes de solo pode soterrar a flora, agravar processos erosivos, contaminar cursos d'água ou destruir patrimônio cultural que porventura se pretendia proteger.

Trata-se de uma ponderação de riscos que deve ser levada em conta em qualquer decisão. Convém dizer que até mesmo a falta de decisão traz seus riscos, a exemplo dos empreendimentos em eterno processo de regularização que permanecem ativos, sem uma licença de operação corretiva, por falta de decisão da autoridade licenciadora.

O que se pretende defender é a necessidade da análise multicritério, ainda que um impacto identificado em determinado meio receba um peso maior que outro. É importante que a análise seja integrada e simultânea.

No cenário ideal, as variáveis ambientais deveriam compor os *softwares* de desenvolvimento de projetos já na origem, com uso de modelagens matemáticas para simulação

de alternativas, a exemplo do que se tentou fazer na análise do Trem de Alta Velocidade projetado entre as cidades do Rio de Janeiro/RJ e Campinas/SP. Não se fala aqui no mérito do projeto, mas na técnica aplicada para avaliação da melhor alternativa técnica e locacional. Os dados de entrada em sistemas computacionais modernos permitem a inserção de variáveis típicas de engenharia (rampa máxima, raio de curvatura mínimo, por exemplo) associadas a variáveis ambientais (evitar unidades de conservação e terras indígenas, por exemplo). A alteração do traçado ou da técnica construtiva (superficial ou túnel, por exemplo) gera relatório com o balanço dos resultados de *performance* global, nele contemplados os aspectos ambientais, como vegetação nativa a ser suprimida e área habitada atingida, entre outros.

Simulações de diferentes eixos de barramento em reservatórios, por sua vez, também permitem a análise multicritério, contemplando: área alagada, área habitada atingida, etc. Quando inserida na modelagem dos projetos desde sua concepção, a sustentabilidade passa a se concretizar, por consolidar o tripé: ambiental + social + econômico.

Na falta de sistemas computacionais, a sobreposição de mapas temáticos é também eficiente para permitir a análise integrada e evitar que haja incoerência nas conclusões de cada meio (físico, biótico e socioeconômico).

Em relação aos impactos positivos dos empreendimentos, têm sido alvo da obrigação para serem majorados, mas esse benefício gerado, na prática, não tem entrado na contabilidade para evidenciar a viabilidade do empreendimento. Os empreendedores são obrigados a evitar ou mitigar os impactos negativos, compensar os não mitigáveis e ainda a pagar a compensação ambiental, sem a garantia de equilíbrio nessa conta.

## **5. Falta de marco regulatório para as questões sociais e condicionantes que extrapolam as obrigações do empreendedor**

A queixa dos empreendedores sobre a desconsideração dos impactos positivos na análise de viabilidade global do empreendimento é mais frequente quando se trata dos aspectos socioeconômicos, da mesma forma que ocorre com as condicionantes que extrapolam as obrigações do empreendedor.

Exemplo disso foi o processo de licenciamento para a pavimentação da rodovia BR-230/PA, no trecho compreendido entre Rurópolis/PA e a divisa PA/TO, no qual a Fundação Nacional do Índio (Funai) impôs como condicionante a **doação de doze caminhonetes e dois microônibus** para “equacionamento do passivo ambiental da Terra Indígena Parakanã, em função da supressão irregular de cerca de 700 (setecentas) árvores” em seu território.

No mesmo processo, a Funai exigiu que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) deveria garantir “a estrutura necessária para a realização de expedições terrestres (equipamentos, combustível, veículo, alimentação, contratação de mão de obra terceirizada e especializada em atividades expedicionárias etc.) e sobrevoos (pagamento de horas/voo)” a título de medida protetiva de índios isolados na região do empreendimento. Também exigiu a instalação de postos de vigilância, travessias e redutores de velocidade nos segmentos contínuos às Terras Indígenas, no escopo do Plano de Comunicação Social e Segurança das TI.<sup>40</sup>

No caso da BR-230, supramencionado, as exigências partiram formalmente da Funai como condicionante ao licenciamento, diferente do que ocorreu em Belo Monte, em que, embora o Parecer Técnico daquela Fundação<sup>41</sup> apresente traços sóbrios, tenha ocorrido intervenção direta dos índios junto ao empreendedor. Trata-se de uma agenda paralela, aparentemente não delineada no âmbito do licenciamento ambiental.

Notícia veiculada no jornal “Valor Econômico”<sup>42</sup> traz a lista de condicionantes exigidas pelos indígenas para liberar a obra de Belo Monte, contemplando: 770 cabeças de gado leiteiro; 520 cabeças de gado nelore; 303 casas de alvenaria com banheiro interno; 40 picapes com ar condicionado, tração nas quatro rodas e direção hidráulica; 23 tratores; 12 microônibus; 20 barcos com cobertura e motor; 9 ambulâncias; 12 torres de telefonia celular e internet sem fio; uma pista de pouso asfaltada em cada aldeia; indenização perpétua com pagamento de pelo menos três salários mínimos para cada família indígena afetada, além de abertura de conta corrente em nome das tribos, com indenizações que variam entre três e cinco milhões de reais.

São condições que, se efetivadas, acabam por causar mais impactos adversos ao meio ambiente e à própria cultura indígena. Para tentar impedir situações como essa, a novel Instrução Normativa Funai nº 2, de 27 de março de 2015<sup>43</sup>, estabelece que “a Funai não aprovará programas previstos no PBA ou documento equivalente que causem degradação ambiental, salvo casos excepcionais devidamente justificados”.

---

<sup>40</sup> Parecer Técnico nº 134/2011-COTRA/CGTMO/DILIC/IBAMA, de 10/09/2011, componente do Processo nº 02001.005186/00-17. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/licenciamento>. Acesso em: 01/07/2015.

<sup>41</sup> Disponível em: [http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2013/arquivos/Parecer%20Tecnico%2021%20-%20CMAM%20-%20CGPIMA.pdf/at\\_download/file](http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2013/arquivos/Parecer%20Tecnico%2021%20-%20CMAM%20-%20CGPIMA.pdf/at_download/file). Acesso em: 10/07/2015.

<sup>42</sup> Disponível em: <http://www.valor.com.br/empresas/2729528/indios-surpreendem-com-longa-lista-de-compensacoes>. Acesso em: 10/07/2015.

<sup>43</sup> DOU, Seção 1, p. 96, de 30/03/2015.

No Acórdão nº 3.413/2012-TCU-Plenário<sup>44</sup>, que analisou a regularidade dos licenciamentos ambientais nos empreendimentos hidrelétricos de Jirau e Santo Antônio, em construção no rio Madeira, no estado de Rondônia, assim se manifestou o TCU:

Convém realçar que o licenciamento ambiental é um processo complexo, devido à característica intrínseca que possui por envolver questões diversas, ademais daquelas relativas ao conceito estrito do termo preservação do meio ambiente.

Nesse sentido, a legislação correlata ao tema contempla a participação de órgãos intervenientes no processo de licenciamento ambiental, a exemplo do IPHAN, na defesa do patrimônio cultural, da FUNAI, para o trato das questões indígenas e da Fundação Palmares, para os temas referentes aos quilombolas. No entanto, ficou evidente neste trabalho que **ainda não há definição legal para definir responsáveis para o acompanhamento da questão social no processo de licenciamento**. Por isso mesmo, essa incumbência tende a ficar a cargo dos órgãos licenciadores, na esfera federal, do Ibama, o que acaba por sobrecarregar o Instituto, que já tem a responsabilidade legal de avaliar todo o aspecto da sustentabilidade ambiental dos projetos a serem licenciados.

[...]

O caso das UHE Jirau e Santo Antônio pode ser considerado exemplo de empreendimentos que demandaram essa atuação “extra” do Ibama, devido à característica desse tipo de obra de apresentar alto potencial de impactos negativos à comunidade local, já que estão sendo instaladas nas proximidades de áreas povoadas e, conseqüentemente, afetaram muitas famílias. Esse potencial impactante exigiu que, além do estabelecimento de programas direcionados à mitigação dos impactos ambientais, fossem estabelecidas condições para minorar os impactos causados à população local, denominada “compensação social”<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Disponível em: [http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20130225/AC\\_3413\\_46\\_12\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20130225/AC_3413_46_12_P.doc). Acesso em: 01/07/2015.

<sup>45</sup> O Programa de Compensação Social, que faz parte do Plano Básico Ambiental, tem como objetivo contribuir na compensação de potenciais impactos sociais e econômicos advindos da implantação das hidrelétricas no município de Porto Velho, bem assim contribuir para o desenvolvimento econômico e social da região que sofre a interferência do empreendimento, propiciando melhoria na qualidade de vida da população envolvida.

Segundo o relatório sobre o licenciamento ambiental no Brasil preparado pelo Banco Mundial<sup>46</sup>, a ausência de regras setoriais ou temáticas (por exemplo, sobre compensação social) resulta na obrigação de cada empreendedor de equacionar demandas não derivadas do potencial impacto social ou ambiental direto do empreendimento proposto.

De acordo com o documento, são exemplos de condicionantes que nada têm a ver com o impacto ambiental direto: investimentos nos municípios para construção ou asfaltamento de rodovias em áreas distantes do empreendimento e ações sociais voltadas para as populações não atingidas pelo empreendimento, como o fornecimento de cestas básicas para moradores carentes e a instalação de postos de saúde e escolas, entre outros.

A falta ou deficiência das políticas públicas é apontada como uma das principais causas dessas obrigações exorbitantes. Em apresentação realizada pelo então Presidente do Ibama, Volney Zanardi, em 2013<sup>47</sup>, foi tratada a questão das “Políticas Públicas no licenciamento”. Segundo ele, a grande maioria dos estudos apresenta diagnósticos de carência de infraestrutura para serviços públicos (saúde, educação, segurança pública, saneamento e outros) e propõe reforço dessas estruturas como medida de mitigação de impactos ambientais e sociais, “não necessariamente correlacionados com o empreendimento”. Como solução para esse impasse, propôs a “antecipação do diagnóstico de demandas por políticas públicas e definição dos responsáveis pela implementação”.

Sabe-se que, no Brasil, detectar a demanda de políticas públicas não é o mesmo que saná-las, até mesmo porque boa parte das demandas é conhecida, assim como os responsáveis por sua implementação; o que não se consegue é justamente obrigá-los a fazê-las.

A falta de zoneamento ambiental como instrumento de política pública também traz reflexos ao licenciamento. Por vezes, as audiências ambientais geram ampla discussão sobre alternativas técnicas e locacionais que, em alguns casos, não têm margem para o debate. O espaço adequado seria o da formulação dos planos de zoneamento ou dos planos setoriais.

Os analistas ambientais do Ibama já se posicionaram sobre o assunto em Carta Aberta<sup>48</sup>, em que esclarecem que, se a estrutura não for previamente providenciada, “a alternativa possível, evitando-se incluir tal exigência como condicionante do licenciamento, seria declarar a inviabilidade de implantação” do empreendimento, devido aos importantes impactos que seriam ocasionados e não solucionados.

---

<sup>46</sup> BANCO MUNDIAL. **Licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no Brasil: uma contribuição para o debate**. Relatório-síntese. 2008, p. 16.

<sup>47</sup> Disponível em: [http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1641/LICENCIAMENTO\\_IBAMA.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1641/LICENCIAMENTO_IBAMA.pdf). Acesso em: 01/07/2015.

<sup>48</sup> Disponível em: <http://www.sindsep-df.com.br/upload/arquivos/0240629001433339949.pdf>. Acesso em: 01/07/2015.

Em outro documento, a Nota Técnica nº 42/2011 – COPAH/CGTMO/DILIC/IBAMA, de 02/09/2011, esta área setorial faz a seguinte proposta de abordagem:

Assim, considera-se que sendo identificados impactos potenciais sobre a infraestrutura e equipamentos públicos, o órgão ambiental deve agir como articulador do estabelecimento dessas parcerias sem, contudo, interferir na competência de outros entes. Neste sentido, avalia-se que o estabelecimento de Carta de Intenções, Termo de Compromisso Socioambiental ou outros instrumentos similares, podem contribuir para o equacionamento das questões [...] referidas desde que respeitados os espaços de atuação dos diferentes atores sociais, sejam eles da esfera governamental, sejam da esfera não governamental. Sendo assim, cabe ao Ibama articular, observar e avaliar o processo, e outros órgãos competentes avaliar a execução das políticas para garantir os resultados propostos.

Além disso, há que se considerar a legislação pertinente, as políticas públicas existentes e os espaços para deliberação previstos nas diferentes áreas envolvidas (os conselhos de saúde, por exemplo). Este respeito aos espaços de atuação são, a nosso ver, imprescindíveis, uma vez que a manutenção e funcionamento de qualquer estrutura que venha a ser negociada, principalmente nas áreas de educação e saúde, são de responsabilidade do poder público local. Daí a necessidade de que tais acordos sejam construídos de forma participativa e com clara definição de responsabilidades.

Trata-se de uma proposta bastante equilibrada no sentido de considerar tais aspectos no licenciamento ambiental, enquanto componentes indispensáveis da avaliação de impactos, porém sem trazer para dentro desse instrumento a execução da política pública propriamente dita.

Outra questão relativa às condicionantes está associada à diferença entre “medidas compensatórias” e “compensação ambiental”. Por mais que haja um grande número de medidas compensatórias no escopo da licença, a exemplo daquelas chamadas de compensação social, isso não interfere no cálculo da compensação.



Em fala do Senhor Fernando Albuquerque, representante da Advocacia Geral da União (AGU) em Seminário sobre Licenciamento Ambiental<sup>49</sup> realizado em outubro de 2013, explica-se essa questão:

[...] precisamos inclusive modernizar e estabelecer critérios mais objetivos: existe uma dúvida muito grande ainda sobre a definição e diferença de condicionantes e a compensação ambiental. E qual é o limite dessa compensação ambiental. Inclusive temos nos deparado, a Advocacia-Geral da União, até com propostas de **termos de ajustamento de conduta que efetivamente não tem uma ligação com o impacto do empreendimento e a compensação que seria devida, mas uma busca efetivamente de uma substituição da ausência de políticas públicas que temos nesses órgãos envolvidos.** Muitas vezes a ausência dessas políticas públicas, uma política, de repente indigenista, quilombola gera essa demanda que muitas vezes no empreendimento, o licenciamento ambiental, se busque em termos de condicionantes e compensações outras medidas, outras condicionantes que extrapolam efetivamente o que seria devido para um licenciamento ambiental.

O Quadro 03 mostra os valores obtidos em compensação ambiental no âmbito do licenciamento ambiental federal no período de 2011-2013:

Quadro 03 – Valores de compensação ambiental destinados no âmbito do licenciamento federal

Ano	Valores Destinados (R\$)	ICMBio (%)	Estados (%)	Municípios (%)
2011	10.585.544,68	92,51	4,35	3,14
2012	141.384.721,26	77,32	21,32	0,82
2013	334.423.860,17	79,71	19,27	1,02

Fonte:

<http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2014/11/Palestra-Volney-Zanardi-J%C3%BAnior.pdf>.

---

<sup>49</sup> Disponível em: [http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1641/Transcricao\\_Seminario.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1641/Transcricao_Seminario.pdf). Acesso em: 01/07/2015.

É importante ressaltar que não só de aspectos sociais se molda a divergência sobre os limites de responsabilidade do empreendedor. O Acórdão nº 3.413/2012-TCU-Plenário<sup>50</sup>, que analisou a regularidade dos licenciamentos ambientais nos empreendimentos de Jirau e Santo Antônio, em construção no rio Madeira, no estado de Rondônia, traz a seguinte situação peculiar, que bem ilustra o conflito sobre os limites de atribuições.

A condicionante 2.40 da LI 540/2008, emitida para a UHE Santo Antônio, refere-se à determinação, ao empreendedor, para construir o **Centro de Triagem de Animais Silvestres (Cetas)**. Este foi construído em área da Universidade Federal de Rondônia (UNIR), em Porto Velho. **Custou mais de três milhões de reais**. Segundo previsto na LI, competiria ao empreendedor construir e apoiar a manutenção de Centro de Triagem CETAS tipo “A”, **para servir de suporte à destinação da fauna resgatada no local**.

O **impasse** se instalou quando, conforme relata o TCU: “o Consórcio [...] manifestou informalmente que não tem intenção de manter o Centro e o **Ibama também assinala que não pretende assumir tal responsabilidade**. Do outro lado, a UNIR, que sedia o Cetas, também alega que não teria recursos para continuar com as atividades do Centro”.

Em reunião realizada com a Diretoria de Licenciamento Ambiental do Ibama (Dilic), **os técnicos sinalizaram que o Ibama entende que a Santo Antônio Energia deveria continuar a manter o Cetas por mais alguns anos durante a operação da hidrelétrica**, por considerar que os impactos causados pela implantação do empreendimento continuam a apresentar consequências futuras, em especial os decorrentes da supressão de vegetação para enchimento do reservatório, o qual gera migração de animais silvestres para ambientes antropizados e com ocupação humana, exigindo coleta e tratamento desses animais para reinserção na fauna. No entanto, conforme constante na **LO 1.044/2011**, o Ibama estabeleceu no item 2.30, alínea “b”, que a **Santo Antonio Energia deveria manter o Cetas somente durante a fase de instalação do empreendimento**.

Além da **divergência sobre os limites de responsabilidade**, trata-se de mais um caso clássico de **regras que mudam no meio do jogo**.

O mesmo Acórdão do TCU traz números importantes para que exemplificar o que é incorporado às condicionantes ambientais, conforme demonstra o Quadro 04, dele extraído:

---

<sup>50</sup> Disponível em: [http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20130225/AC\\_3413\\_46\\_12\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20130225/AC_3413_46_12_P.doc). Acesso em: 01/07/2015.

**Quadro 4 – Dados auditados sobre a UHE Santo Antônio**

Ente público	Instrumento Legal	Programa	Área	Valor Previsto RS (A)	Valor Contratado RS (B)	Valor Executado RS (C)	Saldo a programar RS D = A - B	Saldo a executar E = B - C
Prefeitura Municipal de Porto Velho	Termo de Ajuste ao Protocolo de Intenções	I – Compensação Social	Educação	9.062.469,00	9.296.814,13	9.296.814,13	-234.345,13	0
			Qualificação da População	2.000.000,00	593.469,71	311.449,36	1.406.530,29	282.020,35
			Qualificação de Fornecedores	2.000.000,00	0	0	2.000.000,00	0
			Habitação – Projeto Igarapé Grande	4.000.000,00	4.014.104,27	1.265.250,73	-14.104,27	2.748.853,54
			Aterro Sanitário	4.000.000,00	0	0	4.000.000,00	0
			EFMM	2.000.000,00	1.641.389,71	1.641.389,71	358.610,29	0
			Outros Projetos	0	914.316,19	914.316,19	-914.316,19	0
			Consultoria Plano Diretor	2.200.000,00	1.990.000,00	1.372.064,30	210.000,00	617.935,70
		Subtotal (1)		25.262.469,00	18.450.094,01	14.801.284,42	6.812.374,99	3.648.809,59
		II – Apoio ao Município de Porto Velho	Educação	2.700.000,00	2.538.265,82	2.538.265,82	161.734,17	0
			Outros Projetos	3.430.000,00	3.423.768,43	3.423.768,43	6.231,57	0
			Consultoria – Plano Viário	1.200.000,00	1.153.725,73	749.921,73	46.274,27	403.804,00
			Georreferenciamento	2.000.000,00	1.894.375,80	1.223.288,86	105.624,20	671.086,94
		Subtotal (2)		9.330.000,00	9.010.135,78	7.935.244,84	319.864,22	1.074.890,94
		Programa de Saúde Pública	Saúde Pública	8.362.469,00	10.341.012,35	10.341.012,35	-1.978.543,35	0
			Controle de Vetores/Malária	24.362.620,00	14.483.279,16	10.097.609,99	9.879.340,84	4.385.669,17
		Subtotal (3)		30.725.089,00	24.824.291,51	20.438.622,34	5.900.797,49	4.385.669,17
		Total (1+2+3)		65.317.558,00	52.284.521,30	43.709.774,67	13.033.036,70	8.574.746,63
Governo do Estado	Protocolo de Intenções	Consultoria		2.500.000,00	2.500.000,00	2.408.750,00	0	91.250,00
		Saúde		31.739.000,00	27.937.864,34	23.991.030,20	3.801.135,66	3.946.864,34
		Segurança Pública		5.000.000,00	4.723.603,39	4.164.887,40	276.396,61	558.715,99
		Total da PI (1)		39.239.000,00	35.390.217,74	23.991.030,20	3.848.782,26	11.399.187,54
	2.44 da LI	Sistema de Saneamento Básico		30.000.000,00	31.000.000,00	31.688.359,63	-1.688.359,63	-688.359,63
	2.46 da LI	Combate a Incêndios Florestais		3.000.000,00	2.132.000,00	2.132.000,00	868.000,00	0
	2.47 da LI	Combate aos Crimes Ambientais		3.000.000,00	2.540.872,80	2.540.872,80	459.127,20	0
Total Previstos nas condicionantes da LI 540/2008				36.000.000,00	35.672.872,80	36.361.232,43	1.327.127,20	0
Total Geral Estabelecido				140.556.558,00	123.347.611,84	104.062.037,30	18.208.946,16	19.973.934,17
Fonte: Termo de Protocolo de Intenções – UHE Santo Antônio e Condicionantes 2.44, 2.46 e 2.47, adaptado pela Equipe de Auditoria Especial TCER e reproduzido no Acórdão nº 3.413/2012-TCU-Plenário.								

Verifica-se que até o combate a crimes ambientais tem entrado na conta do empreendedor, numa transferência clássica de responsabilidade.

O mais grave é que, apesar desse vultoso recurso destinado, os efeitos esperados não têm sido satisfatórios. O Acórdão nº 3.413/2012-TCU-Plenário traz o relato de falhas constatadas pelo TCE/RO na aplicação desses recursos. Os excertos a seguir foram retirados do relatório de auditoria realizada pelo Tribunal de Contas Estadual e destacam pontos importantes:

- O Hospital Regional de Cacoal não atende na plenitude de seus 195 leitos (apenas 133 se encontram disponíveis) por falta de profissionais da saúde, como médicos, enfermeiros e

técnicos de enfermagem, o que caracteriza planejamento deficitário e, via de consequência, prejudica o atendimento à população.

- Ausência de controle dos bens móveis doados pela empresa Santo Antônio Energia, o que resultou uma diferença de R\$577.495,64 (quinhentos e setenta e sete mil, quatrocentos e noventa e cinco reais e sessenta e quatro centavos). Essa diferença deve ser apurada, pois sinaliza possíveis desvios de bens ou de finalidade na utilização dos não incorporados.
- Desvio de finalidade na utilização de 21 caminhonetes e 31 motocicletas, no total de R\$1.799.455,00 (um milhão, setecentos e noventa e nove mil, quatrocentos e cinquenta e cinco reais), que se encontram vinculadas ao Subprograma de Vigilância Epidemiológica e Controle de Vetores, especificamente no Plano de Ação para o Controle da Malária.
- Deficiência de planejamento das ações do Subprograma de Assistência à Saúde da População, pois inicialmente fixou-se o total dos valores envolvidos (R\$8.362.469,00), para, em seguida, serem definidas as ações (o quê, como e onde deveria ser executado). A boa técnica do planejamento sugere que inicialmente sejam diagnosticadas as necessidades/prioridades para, em momento posterior, serem definidos os valores.
- Não funcionamento do Centro de Especialidades Médicas Alfredo Silva, a obra foi entregue à Prefeitura Municipal em 27 de janeiro de 2011, sem que até hoje tenha entrado em efetivo funcionamento. Atualmente, o prédio serve de depósito para diversos tipos de materiais, sujeitando as instalações a danos decorrentes do uso inadequado, já sendo perceptível a necessidade de retoques na pintura. O aspecto físico, aos olhos de um transeunte, é de abandono de uma obra que foi recém construída, que já está sendo tomada pelo mato e conta uma árvore cujos galhos quebrados por uma ventania adornam a frente do prédio, além da poeira.

Tais constatações sinalizam que há indícios de ineficiência no gasto desses recursos, uma vez que, mesmo tendo sido feitos os investimentos a título de compensação pelo impacto causado e, consequentemente, o atendimento às condicionantes da licença por parte do empreendedor, a atuação da administração pública local não se deu de forma eficiente e eficaz ao definir a destinação e aplicação dos recursos obtidos.

## **6. Multiplicidade de atores com poder discricionário**

O Brasil vive um cenário de extrema confusão institucional no que se refere à temática ambiental, com órgãos desempenhando atividades fragmentadas paralelamente, sem que haja uma relação hierárquica com o ente responsável pela visão integrada de todo processo: a autoridade licenciadora. Com isso, o poder decisório fica comprometido. Onde mandam muitos, não manda ninguém.

O MMA defende que “a reestruturação do Ibama organizou o Instituto para se aperfeiçoar e aproximar suas ações às demandas de progresso do país, focalizando suas atividades na avaliação, licenciamento, controle e fiscalização de produtos e atividades potencialmente poluidoras e uso adequado dos recursos naturais”.

Todos os temas conservacionistas merecem, sim, espaço no licenciamento ambiental, mas de forma ponderada dentro de uma análise global. O que acontece hoje é que as demandas de diferentes instituições são incorporadas ao licenciamento sem julgamento de valor, sem integração. Essa prática deturpa o licenciamento, pois a visão do tripé da sustentabilidade (ambiental, social e econômico) não se faz com visões fragmentadas. É legítimo e pertinente que cada ator busque garantir seus interesses, mas cabe à autoridade licenciadora interpretar e decidir sobre como contemplar cada reivindicação e opinião na análise global.

Por mais que a Portaria Interministerial MMA-MS-MJ-MC nº 60/2015 tenha tentado resolver essa fragilidade, é fato que os analistas ambientais já mostraram resistência a isso. Por meio do Parecer Técnico PAR. 02001.001210/2015-25 COEND/IBAMA, de 08 de abril de 2015, os servidores do Ibama defendem que avaliar o trabalho dos especialistas da Funai, Iphan, FCP e Ministério da Saúde (MS) e referendadas por essas instituições, que dispõe da competência legal para tais análises, **criaria duplicidade de funções e sobreposição de atividades**.

Destacam, no mesmo documento, que **o Ibama não possui em seu corpo técnico especialistas suficientes para avaliar a pertinência de condicionantes e programas voltados para populações indígenas, quilombolas, residentes em região endêmica de malária e relacionados a bens acautelados**. Em levantamento preliminar, constatou-se, por exemplo, que não existe nos Núcleos de Licenciamento Ambiental nenhum técnico com formação específica em Antropologia (formação básica para lidar com parte dessas populações impactadas).

A Portaria Interministerial MMA-MS-MJ-MC nº 60/2015 estabelece que o Ibama deve avaliar se as exigências técnicas feitas pelos órgãos intervenientes guardam relação com os impactos da atividade em processo de licenciamento, determinando que o órgão retire dos documentos e licenças as exigências que a autarquia julgar que não guardem relação com os impactos, após comunicar à direção máxima do órgão ou entidade, solicitando-lhe justificativa técnica para a manutenção da medida que o Ibama julgar não pertinente ou a sua reconsideração.

A intenção de submeter temas diversos a um único poder decisório está fundamentada em garantir a visão holística e equilibrada da matriz de impactos, o que não tem sido possível com essa fragmentação de atribuições interinstitucionais. Não há que falar em sobreposição de atividades, conquanto a manifestação dos intervenientes é focada na especialidade que lhes compete, enquanto o licenciamento tem papel mais amplo. São interesses

por vezes conflituosos, e o Ibama não pode se furtar ao papel de equilibrar o tripé da sustentabilidade.

Não se trata de se sobrepor à agendas temáticas, mas sim de submetê-las ao interesse público por meio de uma análise mais ampla. Não só de pessoas e de cultura se constitui o meio ambiente, tampouco só de florestas, de solo ou de água: a análise integrada é obrigatória, e compete àquele que tem o poder decisório atribuído ao papel de “autoridade licenciadora”. Manifestação do ilustre Ministro do STJ Herman Benjamim em Seminário sobre Licenciamento Ambiental<sup>51</sup> realizado em outubro de 2013 traz uma luz ao equilíbrio necessário nesse processo:

O licenciamento ambiental não é para impedir empreendimentos que nós não gostamos por uma razão ou por outra. O licenciamento ambiental não é para demorar e atrasar empreendimentos. E o licenciamento ambiental não é para criar o caos na atividade empresarial ou mesmo na atuação do Estado. E, por fim, o licenciamento ambiental não é para estabelecer insegurança jurídica, mas muito ao contrário, para dar paz de espírito a todos os atores. **Uma vez decidido, todos participaram legitimamente e a decisão tem que ser respeitada.**

Ao incorporar todas as exigências de outros intervenientes no bojo do licenciamento sem uma análise crítica, perde-se a visão do todo e a credibilidade da ponderação entre impactos e medidas mitigadoras e compensatórias. A seguir, são listados alguns exemplos de como a interação de múltiplos intervenientes tem se refletido no licenciamento:

- Licença de Instalação nº 1.008/2014 relativa ao Projeto de Melhoria Operacional em Caráter Temporário para aumento da capacidade de segurança da Rodovia BR-101/SC, no segmento entre o km 232+000 ao km 235+318 (Morro dos Cavalos).
  - Condicionante 2.10 As obras de melhoria operacional estão condicionadas ao cumprimento das exigências efetuadas pela Funai, conforme manifestação apresentada no Ofício nº 326/2014/PRES/FUNAI-MJ. O atendimento a essas solicitações devem ser apresentadas a essa fundação, devendo o Ibama ser informado dos encaminhamentos posteriores.

Essa licença, bastante recente, mostra a inserção integral das condições impostas pela Funai no âmbito do licenciamento, analisadas de forma segregada dos demais impactos do empreendimento.

- Licença de Instalação nº 825/2011 (retificação assinada em 30/01/2015) relativa às obras de pavimentação e implantação de Obras de Arte Correntes e Especiais da BR-230/PA,

---

<sup>51</sup> Disponível em: [http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1641/Transcricao\\_Seminario.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1641/Transcricao_Seminario.pdf). Acesso em: 01/07/2015.

no trecho entre a Divisa PA-TO e o município de Rurópolis/PA, km 0,00 ao km 984,00, totalizando 984 km de extensão.

- Condicionante 2.1 Esta Licença de Instalação não autoriza obra nos segmentos entre os km 232 e 310,6 e km 728 e 851,10 até que a FUNAI emita anuência específica, conforme manifestação apresentada por meio dos Ofícios nº 541 e 559/2013/DPDS/FUNAI-MJ, datados de 31 de julho e 05 de agosto de 2013, respectivamente.
- Condicionante 2.11 Apresentar manifestação do IPHAN sobre o andamento das atividades de Resgate e Monitoramento Arqueológico, bem como de Educação Patrimonial, na área de influência do empreendimento.

Mais uma condicionante que mostra a relação com as entidades intervenientes:

- Licença de Instalação nº 929/2013 (retificação assinada em 16/07/2013) relativa ao projeto de Pavimentação da Rodovia BR-156/AP, trecho Rio Tracajatuba – Oiapoque, segmento compreendido entre os km 374,7 (Rio Tracajatuba) e o km 801,9 (Oiapoque), no Estado do Amapá, com 427,2 km de extensão.
  - Condicionante 2.3 Atender ao Ofício nº 166/2013/DPDS/FUNAI-MJ.

## **7. Postergação de estudos e condicionantes em diferentes fases do licenciamento**

Somando o cenário de confusão institucional, os inúmeros intervenientes e a pressão política que tipicamente se sobrepõe às agendas intrainstitucionais, é corriqueira a emissão de licenças contendo condicionantes que deveriam ter sido cumpridas em fases anteriores, a exemplo de estudos e diagnósticos.

Embora essa postergação de estudos já tenha sido alvo de determinação do TCU para que deixe de ocorrer, há inúmeros casos recentes dessa prática. O Acórdão 1.869/2006-TCU-Plenário<sup>52</sup> determina que o órgão ambiental não poderá admitir a postergação de estudos de diagnóstico próprios da fase prévia para as fases posteriores sob a forma de condicionantes do licenciamento.

Há casos de licenças de instalação e operação que, embora emitidas, não permitem ao seu detentor o pleno usufruto, por fixarem condicionantes a serem atendidas em etapa prévia à obra ou operação.

---

<sup>52</sup> Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/RELAC/20061013/BZ044-41-06-P.doc>. Acesso em: 01/07/2015.



A seguir são listados casos tanto de postergação de estudos quanto de condicionantes que impedem o pleno usufruto da licença concedida. São elas:

- Licença de Instalação nº 712/2010 relativa à pavimentação da rodovia BR 135/PI, no trecho entre Bertolínea/PI e Eliseu Martins/PI, segmento entre os quilômetros 157,8 e 211,8 com 54 quilômetros, compreendendo, dentro dos limites da faixa de domínio atual, a pavimentação da faixa de rolamento e a execução de obras de arte corrente e obras de arte especiais.
  - Condicionante 2.2 Apresentar a **delimitação adequada da Área de Influência Indireta (AII)** do empreendimento.
- Licença de Instalação nº 1.051/2015 relativa ao projeto de Duplicação da Rodovia BR-153, trecho Porangatu/GO – Anápolis, subtrecho Santa Tereza de Goiás e Uruçu, km 92 ao km 185, com 93 km de extensão.
  - Condicionante 2.5 Apresentar, antes do início das obras nas pontes, os métodos a serem utilizados para a implantação das fundações e pilares; as soluções técnicas adotadas para minimizar as intervenções nas matas ciliares e controle da erosão nas margens de cursos d'água e as diretrizes ambientais a serem adotadas para a recuperação das áreas afetadas, conforme solicitado no processo de licenciamento ambiental.
- Licença de Instalação nº 1.045/2015 relativa às obras de restauração e adequação de capacidade, melhoria de segurança e duplicação da rodovia BR-050/GO, entre os km 95,7 e o km 314,2, com 218,5 km de extensão, que intercepta os municípios de Cristalina, Campo Alegre de Goiás, Ipameri, Catalão e Cumari, no Estado de Goiás.
  - Condicionante 2.1 As **obras** do trecho compreendido entre os km 309 e o km 314,2 estão **bloqueadas até apresentação do projeto e sua aprovação pelo Ibama**. O projeto deve contemplar alternativas locais que desviem o traçado da pista nova dos fragmentos de Mata Atlântica em estágio médio de regeneração. No caso da impossibilidade de desvio, deverão ser apresentadas alternativas locais e tecnológicas que minimizem a supressão de vegetação destes fragmentos.

Outro exemplo ocorreu na Licença de Instalação nº 928/2013 relativa às Obras de Pavimentação da Rodovia SC-290 (antiga SC-450), Trecho Divisa RS/SC – Praia Grande/SC, do km 0+000 ao km 15+745,11, de acordo com o Projeto de Engenharia aprovado pelo Ibama. O documento traz uma lista extensa de condições a serem atendidas antes do início das obras. Ou seja, embora detentor da licença, o empreendedor não consegue dela usufruir. As condicionantes estão reproduzidas no Anexo 1 deste estudo.



## 8. Frequente judicialização dos processos

A postergação de obrigações tem sido uma das causas de judicialização de processos de licenciamento. Além dela, podem ser mencionadas: subjetividade dos termos técnicos, divergência com o tipo de estudo a ser exigido, opiniões diferentes sobre o grau de cumprimento da condicionante, discussão de competência do licenciamento e falta ou insuficiência de participação popular (exigida constitucionalmente).

Um exemplo de concessão de licença sem cumprimento de condicionantes que resultou em responsabilização judicial é a ação civil pública de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público de Rondônia contra o presidente do Ibama, por emissão da licença de instalação da usina hidrelétrica de Jirau sem que algumas condicionantes fixadas na licença prévia tivessem sido cumpridas. Havia sido fixadas 32 condicionantes, que deveriam ser cumpridas pelo empreendedor para a emissão da licença de instalação. Entretanto, a licença foi emitida sem que 12 das 32 condicionantes da licença prévia tivessem sido totalmente atendidas (Acórdão 2.212/2009-TCU-Plenário<sup>53</sup>).

Como bem apontado pelo TCU, há insuficiência de padrões para o estabelecimento de condicionantes, assim como falta metodologia institucionalizada para o acompanhamento de sua efetividade. É um terreno fértil para a divergência.

Em virtude da falta de parâmetros objetivos, a crise está instalada, porque não há consenso sequer dentro dos órgãos ambientais. Por vezes, a intervenção jurídica é bem vista pelos analistas ambientais, como forma de fazer valer as opiniões técnicas manifestadas em seus pareceres. A oposição de ideias está arraigada dentro do próprio Instituto, com graves problemas de comunicação intrainstitucionais.

Embora essa seja a realidade percebida na esfera federal, acredita-se que a produção de padrões objetivos possa ser uma prática viável também para outras esferas, em busca da redução de conflitos.

A subjetividade dos termos usados no licenciamento ambiental também tem sido um problema. Além do preciosismo técnico que se dedica constantemente a diferenciar terminologias utilizadas pelo público leigo como se sinônimos fossem, há certos verbetes que têm gerado não somente uma interminável discussão, mas divergências que acabam no Poder Judiciário.

São frequentemente usados como sinônimos: conservação e preservação ambiental, poluição e degradação, impacto ambiental e degradação, cada qual com diferente significado. Mas o que realmente gera impasse é a falta de delimitação do que seria “significativo”

---

<sup>53</sup> Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20091002/009-362-2009-4-MIN-AC.rtf>. Acesso em: 01/07/2015.

impacto ambiental. E as implicações dessa lacuna interferem tanto na definição do estudo quanto na cobrança ou não da compensação ambiental.

## 9. Medo dos analistas ambientais de responderem a processo criminal

O grande número de processos judicializados, associado a uma atuação intensiva do Ministério Público, tem gerado o discurso de que os servidores que atuam no licenciamento ambiental são excessivamente rigorosos por temerem um processo criminal.

Já houve caso em que o Ministério Público emitiu notificação recomendatória ao Ibama e, além de citar os ocupantes de cargos em comissão alocados na presidência, direção ou coordenação do Ibama, citou também nominalmente dois analistas da equipe técnica. Foi quando a Procuradoria da República no Estado do Pará e o Ministério Público do Estado de Mato Grosso, por meio das Promotorias de Justiça de Alta Floresta e Colíder, recomendaram a suspensão provisória da Licença de Instalação 818/2011, concedida à Usina Hidrelétrica Teles Pires, a fim de assegurar a realização de estudos sobre o aumento da demanda dos serviços públicos causados pela instalação da referida usina hidrelétrica<sup>54</sup>.

Na notificação recomendatória, os integrantes do MPF/PA e MP/MT alertaram sobre a necessidade de se prever no licenciamento ambiental todos os mecanismos de mitigação e compensação ambientais, de forma que o empreendedor tenha que indenizar e reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros afetados por sua atividade. O órgão ambiental deveria especificar os critérios de viabilidade ambiental do empreendimento, podendo valer-se até de condicionantes de validade da licença ambiental para a garantia de que o empreendedor assegure a manutenção dos serviços fundamentais e essenciais prestados à população residente na área de influência da UHE Teles Pires.

Casos como esse geram a impressão de que o rigor do licenciamento se dá pelo temor de uma interpelação por parte do Ministério Público ou de uma responsabilização do servidor. Esse medo de processos judiciais tem sido propagado constantemente como se fosse a causa central do excesso de rigor dos analistas ambientais. Mas é importante registrar que eles mesmos já negaram tal fato, pois tampouco se consideram excessivamente rigorosos. Segue manifestação publicada em Carta Aberta<sup>55</sup> de junho de 2015:

**Não há “rigor excessivo” e sim análise criteriosa, visando o interesse público**

---

<sup>54</sup> Disponível em: <http://mp-mt.jusbrasil.com.br/noticias/2849522/mpf-pa-e-mp-mt-recomendam-ao-ibama-suspensao-da-licenca-de-instalacao-concedida-ao-uhe> Acesso em: 01/07/2015.

<sup>55</sup> Disponível em: <http://www.sindsep-df.com.br/upload/arquivos/0240629001433339949.pdf> Acesso em: 01/07/2015.

A nova Presidente afirmou que há “rigor excessivo” dos técnicos nas análises dos projetos, por receio de processos criminais movidos pelo Ministério Público Federal.

Esclarecemos que não há “rigor excessivo” na opinião dos próprios técnicos que trabalham no licenciamento do Ibama, que são criteriosos **não por medo e sim por domínio técnico de seu campo de trabalho** (que inclui a consideração das preocupações dos grupos sociais interessados no licenciamento em relação ao seu ambiente); tampouco na opinião do Ministério Público, das ONGs e dos movimentos sociais – frequentes críticos do licenciamento ambiental do Ibama, que entendem ser *permissivo* e não excessivamente rigoroso.

Não se trata nem mesmo de *opinião pública*, pois ainda que a mídia de massa insista no discurso da “lentidão” e “rigor excessivo”, é evidente o apoio popular ao licenciamento realizado pelo Ibama – **quando ocorre de haver resistência popular ao licenciamento, é por entendê-lo permissivo**. Destaque-se que esses casos são **frequentes quando as decisões sobre o licenciamento são tomadas em contrariedade às sugestões apresentadas pelos técnicos do Ibama**, que costumam se mostrar muito mais atentos às demandas socioambientais do que os dirigentes da autarquia. (grifo nosso)

Nas palavras dos analistas ambientais federais, por um lado, nega-se esse medo de processo criminal: é um mito. Pelo contrário, escancara-se a divergência da base técnica com os dirigentes da autarquia. Nessa linha, a atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário é bem vista pela equipe técnica, como forma de fazer valer sua opinião exarada por meio de pareceres, notas e relatórios.

Na alta administração, por outro lado, foram tomadas medidas recentemente para diminuir a vulnerabilidade do processo decisório à contestação judicial. As regras mínimas a serem obedecidas antes da emissão de uma licença não são padronizadas, como bem relata o TCU no Acórdão 3.413/2012-TCU-Plenário<sup>56</sup>. A viabilidade do licenciamento é carregada de subjetividade e por vezes há opiniões divergentes entre o corpo técnico e a alta administração do Ibama.

O medo, notoriamente atribuído à base da cadeia, tem se notado mais fortemente onde se concentra o poder decisório, seja para excluir alguma condicionante sugerida em parecer técnico ou mesmo para divergir da opinião exarada sobre a viabilidade. Com vistas a minimizar essa fragilidade, ao menos no que se refere à tomada de decisão sobre a emissão das licenças, o Ibama editou a Instrução Normativa Ibama 11/2010, que institui comissão de

---

<sup>56</sup> Disponível em: [http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20130225/AC\\_3413\\_46\\_12\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20130225/AC_3413_46_12_P.doc). Acesso em: 01/07/2015.

avaliação e aprovação de licenças ambientais, com o objetivo de analisar e assessorar o presidente do Instituto na concessão das licenças sob sua competência.

Tal comissão é composta por diretores da Dilic, da Diretoria de Qualidade Ambiental (Diqua), da Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro), da Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas (DBFlo) e pelo Procurador-Chefe Nacional (PFE/Ibama).

Com a edição desse normativo, vislumbra-se reduzir os questionamentos na tomada de decisão sobre a emissão das licenças, uma vez que a decisão final fica a cargo de uma comissão ampla de diretores do Ibama, e não mais se concentrando o poder decisório em uma única pessoa. A licença de operação da UHE Santo Antônio já foi emitida sob a vigência de tal norma.

Importante mencionar que essa análise restringiu-se à esfera federal, não ampliando seu diagnóstico para estados e municípios. Em virtude disso, permanece válida a proposição de alterar a Lei de Crimes Ambientais para que passe a criminalizar tão somente a conduta dolosa.

## **10. Ausência de AAE**

Na Administração Pública brasileira, os impactos ambientais provocados pelo empreendimento são aferidos e levados em consideração, com a profundidade devida, em momento posterior ao planejamento de ações, à realização de estudos específicos e mesmo à formulação dos projetos básicos. Não há planejamento ambiental, e o meio ambiente é frequentemente visto como mais uma das etapas no árduo e longo caminho para se concretizar um empreendimento de infraestrutura.

Não existe no país um foro, em nível nacional, que debata e defina as prioridades de investimento em infraestrutura e de preservação ambiental. Na prática, os ministérios travam embate dentro do governo, no Congresso e na mídia, para fazer valer, em cada caso e pontualmente, suas prioridades.

A avaliação ambiental estratégica é um mecanismo que insere a variável ambiental precisamente no momento de planejamento de políticas de construção de infraestrutura. A sua adoção por um país ou por uma instituição decisória denota maturidade política, na medida em que é um passo essencial

para o desenvolvimento sustentável. Isso requer, todavia, leve alteração nos processos de tomada de decisão do Poder Executivo.<sup>57</sup>

Trata-se de uma fragilidade reconhecida pelo próprio Ministro da SAE, a quem compete assessorar, direta e imediatamente, a Presidente da República no **planejamento nacional e na formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas ao desenvolvimento nacional**.

A primeira abordagem do Ministério do Meio Ambiente (MMA) sobre o tema avaliação ambiental estratégica data de 2002<sup>58</sup>, mediante a apresentação de estudo direcionado a profissionais do governo e da iniciativa privada, com o objetivo de motivar os meios acadêmicos e governamentais para o seu desenvolvimento e adoção gradual no âmbito dos processos de planejamento dos diferentes setores de governo.

Em 2002, já se sabia da relevância do contexto e arranjo institucional para a eficácia da AAE, conforme se observa no seguinte excerto:

A AAE tem natureza política e de decisão, mais do que técnica. Deste modo, o contexto institucional em que se aplica é fundamental para a sua eficácia. Um dos princípios diretores essenciais da AAE é, portanto, a identificação do quadro de funções e responsabilidades das instituições envolvidas, assim como suas inter-relações, para que as avaliações ambientais das propostas de estratégia sejam conduzidas de forma efetiva. As regras básicas devem estar definidas em regulamento geral, mesmo quando o quadro institucional e legal em vigor e a natureza da decisão a ser tomada indiquem que se devem adotar formas e procedimentos de AAE meramente indicativos.

Também à época já se sabia que a AAE seria mais bem assimilada se integrada de forma harmônica ao processo de planejamento, sem a criação de nova etapa que viesse a ser similar ao licenciamento ambiental. Assim justifica a tese:

Outro conjunto essencial de princípios diretores da AAE refere-se aos procedimentos, ou seja, à definição das formas, à sequência das etapas e seus respectivos prazos, ao conteúdo e a outros aspectos operacionais da AAE, que devem ser adaptáveis, o mais que for possível, aos processos correntes de planejamento e decisão. É mais útil integrar os referidos procedimentos a estes processos, introduzindo elementos de avaliação nos seus conteúdos estratégicos, do que submetê-los a outras rotinas processuais, diferentes e independentes, o que aumentaria ainda mais a complexidade da AAE.

---

<sup>57</sup> Disponível em: [http://www.law.harvard.edu/faculty/unger/portuguese/pdfs/11\\_Licenciamento\\_ambiental1.pdf](http://www.law.harvard.edu/faculty/unger/portuguese/pdfs/11_Licenciamento_ambiental1.pdf). Acesso em: 01/07/2015.

<sup>58</sup> Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa\\_pnla/arquivos/aae.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/arquivos/aae.pdf). Acesso em: 01/07/2015.

O referido estudo defende que a AAE deve ser empregada na avaliação de políticas, planos e programas governamentais (PPP) de desenvolvimento:

- de algum espaço institucional – País, região, Unidade da Federação, município, área de concessão de uma dada instituição, ou qualquer outro corte territorial estabelecido em sistema de planejamento que implique atividade pública ou privada; e
- de algum setor da produção – podendo envolver: (a) os mais variados segmentos da economia, dos setores Primário, Secundário ou Terciário; (b) um setor de infraestrutura (energia, transportes, telecomunicações, turismo, entre outros); (c) setores de governo de natureza social (educação, saúde, saneamento básico etc.); e (d) setores ligados à informação e ao conhecimento, entre tantos outros, sempre identificados como um ramo de atividade.

Uma sugestão da Abema é que a responsabilidade pela implementação da AAE seja atribuída às Agências Reguladoras encarregadas dessas atividades ou aos órgãos e entidades responsáveis pelas políticas setoriais.

De uma forma bem incipiente, pode-se dizer que a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) buscou inserir a variável ambiental quando da elaboração do Plano de Geral de Outorgas (PGO)<sup>59</sup>, em meados de 2009. Na modelagem aplicada para projetar a melhor localização para expansão e instalação de novas instalações portuárias, foram levados em consideração aspectos como aglomerações urbanas, unidades de conservação e terras indígenas.

Mais recente que esse, em 2012, o relatório final do Projeto de Reavaliação de Estimativas e Metas do Plano Nacional de Logística de Transportes (PNLT)<sup>60</sup> também trouxe aspectos ambientais. Aliás, o Ministério do Meio Ambiente colaborou com sua elaboração. Na superposição georreferenciada de diversos fatores representativos, foram consideradas as “impedâncias ambientais”. O referido relatório informa haver um arquivo disponível na base de dados do Sistema de Informações Geográficas para Transportes (SIG-T) contendo “zoneamento baseado na divisão nacional resultante das análises do PNLT, com base em características ambientais, econômicas e sociais”. Todavia, seu acesso é restrito.

O Plano Nacional de Energia (2030)<sup>61</sup>, por sua vez, traz uma avaliação ambiental mais avançada. Nele, a geração hidrelétrica de grande porte mereceu um tratamento específico, como decorrência da localização de boa parte do potencial a aproveitar. Assim esclarece:

---

<sup>59</sup> Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/portal/pdf/palestras/PGO/RelatorioPGOTomoI.pdf>. Acesso em: 01/07/2015.

<sup>60</sup> Disponível em: <http://www.transportes.gov.br/images/2014/11/PNLT/2011.pdf>. Acesso em: 08/07/2015.

<sup>61</sup> Disponível em: [http://www.epe.gov.br/PNE/20080111\\_1.pdf](http://www.epe.gov.br/PNE/20080111_1.pdf). Acesso em: 01/07/2015.

De fato, cerca de 60% do potencial a aproveitar situa-se na bacia Amazônica, em grande parte ocupada por reservas florestais, parques nacionais e terras indígenas. Por óbvio, a exploração desse potencial irá demandar estudos especiais, orientados para a sustentabilidade ambiental do projeto. Assim, independentemente da economicidade que possa apresentar o aproveitamento desse potencial, considerou-se, *ad hoc*, restrições objetivas ao seu desenvolvimento, como forma de internalizar a questão ambiental. Em razão dos propósitos do estudo e da natureza agregada da análise realizada, essas restrições têm, naturalmente, um caráter genérico, porém, em termos objetivos, limitam a potência hidrelétrica a ser desenvolvida.

Com esse pensamento, o Plano traz uma classificação socioambiental do potencial elétrico, conforme o Quadro 05:

**Quadro 05 – Classificação socioambiental do potencial elétrico**

Classe	Descrição	Data mais cedo	Potência GW	%
Potencial hidrelétrico aproveitado			68,6	26,3
Potencial hidrelétrico a se aproveitar				
C1	Aproveitamentos incluídos no Plano Decenal	2005	30,4	11,6
C2	Aproveitamentos localizados em bacias hidrográficas consideradas prioritárias*, sem interferência direta em TI ou UC	2015	19,8	7,6
C3	Aproveitamentos localizados em bacias hidrográficas não consideradas prioritárias ou próximos a TI ou UC	2020	23,5	9,0
C4	Aproveitamentos com interferência com TI ou UC, com grande economicidade**	2025	18,0	6,9
C5	Aproveitamentos considerados, hoje, de grande complexidade socioambiental ou com baixíssimo nível de conhecimento ou investigação	2030	73,7	28,3
Subtotal			234,0	89
Potencial de PCH			17,5	6,7
Unidades Exclusivamente de Ponta			9,5	3,6
<b>TOTAL</b>			<b>261,0</b>	<b>100,0</b>
TI: Terras Indígenas UC: Unidade de Conservação * Para as bacias prioritárias em que os estudos de inventário ainda não foram realizados, considerou-se as seguintes frações do potencial estimado com o apresentando interferência com TI ou UC: Bacia Hidrográfica do rio Aripuanã, 30%, principalmente m razão da existência de TI em 25% da área da bacia; Bacia Hidrográfica do rio Sucunduri, 15%, devido à existência de UC de uso sustentável na porção mais alta da bacia e de TI na porção mais baixa. ** A classificação C4 admite que os condicionantes atuais para a viabilização de empreendimentos com interferência em TI ou UC de uso sustentável, principalmente os referentes à regulamentação do art. 231 da Constituição Federal e à regulamentação da normatização ambiental, estejam equacionados até 2025. Fonte: Plano Nacional de Energia (2030).				



De forma setorizada, já são identificados sinais de inserção da variável ambiental no planejamento, ainda que haja um amplo espaço para desenvolvimento e amadurecimento de conceitos e posturas.

Embora não se possa vislumbrar, em curto prazo, a implementação simultânea de AAE em todas as políticas públicas do governo federal, pode-se dar início por aquelas em que a cultura de planejamento já está mais amadurecida, como é o caso do setor elétrico. É uma área com planejamento institucionalizado e de longo prazo, mas que também sente os efeitos adversos da falta de sincronia e diálogo entre projetos. Análises e documentos produzidos pelo TCU têm demonstrado o prejuízo decorrente do descompasso de grandes obras de geração e transmissão de energia, muitas vezes decorrente do processo fragmentado de licenciamento ambiental.

O descompasso certamente extrapola as questões ambientais, mas a raiz do problema se concentra, da mesma forma, na ausência de uma visão estratégica. Os impactos financeiros decorrentes da falta de sincronia entre os projetos foram aferidos no âmbito do Processo TC 029.387/2013-2, conduzido pelo TCU, que resultou no Acórdão nº 2316/2014-TCU-Plenário<sup>62</sup>.

## 11. Ausência de dados e informações ambientais sistematizadas

[...] no fundo, o Estado brasileiro pede ao empreendedor informações que ele deveria ter, porque não tem zoneamento ecológico e econômico, não tem Planos Diretores de Bacia.

A frase do Ex-Ministro do Meio Ambiente, José Carlos Carvalho, dita em Seminário sobre Licenciamento Ambiental<sup>63</sup>, realizado em outubro de 2013, se aplica ao caso também de inúmeros estudos já elaborados em áreas sobrepostas e cujos dados não são aproveitados.

As iniciativas de inserção da variável ambiental nas políticas, planos e programas do governo também mostram que, por trás disso, há uma ampla gama de dados dissipados em diferentes instituições. Existem mais ainda dispersas dentro dos estudos ambientais nas três esferas de governo. Se estivessem sistematizadas e disponíveis, certamente seriam uma fonte rica de informação a ser aplicada em novos licenciamentos.

O Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima) é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Trata-se de uma plataforma conceitual

---

<sup>62</sup> Disponível em: [http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20140904/AC\\_2316\\_34\\_14\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20140904/AC_2316_34_14_P.doc). Acesso em: 01/07/2015.

<sup>63</sup> Disponível em: [http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1641/Transcricao\\_Seminario.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1641/Transcricao_Seminario.pdf). Acesso em: 01/07/2015.



baseada na integração e compartilhamento de informações entre os diversos sistemas existentes ou a construir no âmbito do Sisnama, conforme a Portaria MMA nº 160 de 19 de maio de 2009<sup>64</sup>, que dispõe sobre a Política de Informação do Ministério do Meio Ambiente.

É o instrumento responsável pela **gestão da informação** no âmbito do Sisnama, de acordo com a lógica da gestão ambiental compartilhada entre as três esferas de governo, tendo como forma de atuação três eixos estruturantes<sup>65</sup>:

**Eixo 1** - Desenvolvimento de ferramentas de acesso à informação;

**Eixo 2** - Integração de bancos de dados e sistemas de informação.

Esses dois eixos são interligados e tratam de ferramentas de geoprocessamento, em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo Governo Eletrônico, que permitem a composição de mapas interativos com informações provenientes de diferentes temáticas e sistemas de informação. São desenvolvidos com o apoio da Coordenação Geral de Tecnologia da Informação e Informática – CGTI do MMA;

**Eixo 3** - Fortalecimento do processo de produção, sistematização e análise de estatísticas e indicadores relacionados com as atribuições do MMA.

Esse é o eixo estratégico do Sinima, cuja função precípua é fortalecer o processo de produção, sistematização e análise de estatísticas e indicadores ambientais; recomendar e definir a sistematização de um conjunto básico de indicadores e estabelecer uma agenda com instituições que produzem informação ambiental; e propiciar avaliações integradas sobre o meio ambiente e a sociedade.

Impende registrar que já existem plataformas de acesso à informação desenvolvidas pelo MMA e pelo Ibama, inseridas nos seguintes endereços eletrônicos:

- [http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/geoprocessamento/;](http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/geoprocessamento/)
- [http://pnla.mma.gov.br/geoprocessamento/geoprocessamento-nos-estados/;](http://pnla.mma.gov.br/geoprocessamento/geoprocessamento-nos-estados/)
- [http://siscom.ibama.gov.br/.](http://siscom.ibama.gov.br/)

O Portal Nacional do Licenciamento Ambiental (PNLA) traz uma série de informações, mas de forma pouco sistematizada. É possível fazer a busca por informações básicas de processos de licenciamento, acessar mapas de hidrelétricas, regiões e bacias hidrográficas, biomas, unidades de conservação, terras indígenas, áreas prioritárias para conservação da biodiversidade e vegetação.

---

<sup>64</sup> DOU, Seção 1, p. 57 de 20/05/2009.

<sup>65</sup> Disponível em: <http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/informacao-ambiental/sistema-nacional-de-informacao-sobre-meio-ambiente-sinima>. Acesso em: 01/07/2015.

Os dados de diagnósticos ambientais apresentados em licenciamentos, entretanto, não aparecem. Isso porque a base de dados que sustenta o EIA não é enviada ao órgão ambiental em formato padronizado e ordenado de forma a compor um banco de informações unificado.

Existe muita informação sobre meio ambiente, mas é preciso selecionar as informações úteis e confiáveis para disponibilização. Há muito lixo eletrônico que precisa ser filtrado, quando de fato for estruturado um sistema robusto e georreferenciado. SÁNCHEZ (2013)<sup>66</sup> ressalta que “há de se ter cuidado ao consultar estudos ambientais feitos para empreendimentos similares” pois, considerando a quantidade de estudos ruins, “ao usá-los pode-se simplesmente propagar erros e más práticas”.

No Ibama, existe o Sistema Compartilhado de Informações Ambientais (SisCom), que permite consultas ao banco de dados geográficos do Centro de Sensoriamento Remoto (CSR/Ibama) e de várias outras instituições de meio ambiente conveniadas. Possui serviços de mapas interativos, *geoserver*, *download* de imagens georreferenciadas e de camadas (*shapefiles*) e ainda consultas relativas a desmatamentos.

Para o público externo, entretanto, o SisCom restringe os dados de licenciamento ambiental, conforme a Figura 1:

---

<sup>66</sup> SÁNCHEZ, Luis Henrique. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos**. 2ª ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013. p. 201.

### Empreendimentos em Licenciamento Ambiental (acesso restrito)

Neste serviço são informados os licenciamentos realizados pelo Ibama e dados relativos a esses.

[acesse aqui](#)



Figura 1 – Interface de acesso do SisCom

Fonte: <http://siscom.ibama.gov.br/novo/mapas/>.

Além das ferramentas institucionais, é possível encontrar iniciativas diversas se multiplicando em diferentes órgãos públicos, dispersando esforços e recursos. Um exemplo disso foi o lançamento do Sistema de Informação sobre a Biodiversidade Brasileira (SiBBR)<sup>67</sup> pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), em novembro de 2014. O SiBBR é uma plataforma *online* que tem por objetivo reunir a maior parte possível de informações em biodiversidade, além de estimular a publicação, integrar e disponibilizar os dados da melhor forma possível. Segundo a coordenadora-geral de Gestão de Ecossistemas da Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento (Seped), Andrea Nunes, "o SiBBR é o primeiro passo para o Brasil montar uma infraestrutura nacional de dados e conteúdos em biodiversidade". O Laboratório Nacional de Computação Científica (LNCC) e a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) são parceiros no desenvolvimento, hospedagem e armazenamento de dados do SiBBR.

Até o final de 2016, serão disponibilizados mais de 2,5 milhões de registros de ocorrência de espécies a partir de coleções biológicas no Brasil e no exterior. Além dessas informações, estão sendo integradas diversas bases de dados de coleções biológicas

<sup>67</sup> Disponível em: [http://www.cnpq.br/web/guest/noticiasviews/-/journal\\_content/56\\_INSTANCE\\_a6MO/10157/2262923](http://www.cnpq.br/web/guest/noticiasviews/-/journal_content/56_INSTANCE_a6MO/10157/2262923). Acesso em: 01/07/2015.

brasileiras que já se encontram *online*. Por meio do SiBBR, também será disponibilizado acesso à produção bibliográfica e a outras mídias, como bancos de sons e de imagens.

A falta de integração entre informações ambientais não é queixa somente dos empreendedores, mas também dos analistas ambientais do Ibama, que assim se manifestaram em Carta Aberta<sup>68</sup>:

Outra questão sempre destacada pelo corpo técnico do Ibama é a necessidade de assegurar a integração dos trabalhos realizados e informações disponíveis não apenas no âmbito da própria autarquia, mas de todo o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama): Ministério do Meio Ambiente, ICMBio, Serviço Florestal Brasileiro, Agência Nacional de Águas, órgãos estaduais e municipais de meio ambiente. E não apenas do Sisnama, mas também dos demais órgãos e autarquias públicos, inclusive universidades e centros de pesquisa, dos quais o Ibama deve se aproximar mais. Existindo banco de dados compartilhado, especialmente com informações geoespaciais, seria possível realizar análises mais efetivas e até mesmo mais rápidas – talvez fosse possível reduzir a quantidade de estudos e/ou programas ambientais solicitados no âmbito do licenciamento, e/ou integrar estudos/programas em curso para otimizá-los, a partir do momento em que se constate a sobreposição em diferentes empreendimentos – até mesmo em diferentes esferas de competência (federal, estadual e municipal).

Importante mencionar a necessidade de os analistas ambientais estarem preparados para, quando houver a sistematização e espacialização das informações, usufruírem das ferramentas de acesso. Conforme consta no mapeamento de competências da Dilic/Ibama, embora o conhecimento sobre geoprocessamento seja considerado por eles como muito importante à execução de suas atribuições, possuem pouco domínio do assunto.

Uma análise espacial integrada pressupõe a sobreposição de mapas com diferentes feições. Para isso, é necessário ter uma ampla gama de dados e informações georreferenciadas no território brasileiro. É necessário comparar: áreas de uso restrito, áreas com aptidão para o desenvolvimento de atividades econômicas, planos de desenvolvimento regional e planos setoriais, entre outros.

O ideal é que, além de aprender sobre geoprocessamento, os analistas tenham noções básicas de modelagem matemática e análise multicritério, a fim de dar maior tecnicidade às análises comparativas de cenários futuros e projeções.

---

<sup>68</sup> Disponível em: <http://www.sindsep-df.com.br/upload/arquivos/0240629001433339949.pdf>. Acesso em: 01/07/2015.

## 12. Excesso de atos normativos

É fato que o cabedal de normas que regem a matéria no país cresceu de forma considerável nos últimos tempos, por vezes emaranhando princípios e normas que devem orientar e dar segurança jurídica aos agentes públicos e à população. Registram-se anacronismos e conflitos em disposições que requerem revisões e atualizações, sem no entanto se conseguir a desejada convergência de propostas objetivas. Esse quadro somente se agrava, com dúvidas e hesitações interpretativas na aplicação da norma, criando um clima de indesejável insegurança jurídica para todos, o que em nada contribui para a sua finalidade maior, de proteger o meio ambiente<sup>69</sup>.

Segundo pesquisa da CNI<sup>70</sup> divulgada em julho de 2014, regras da União e dos Estados se sobrepõem e obrigam empresas a esperar 28 meses, em média, por uma licença ambiental. Apontadas como grande causa de demora dos investimentos de infraestrutura do País, as licenças são reguladas, direta ou indiretamente, por cerca de 30 mil diferentes instrumentos legais produzidos pelos governos federal e estaduais. O agravante é que essas regras muitas vezes são incongruentes, além de apresentarem sobreposições. Chegou-se a dizer que se trataria de “um emaranhado jurídico tão ou mais complexo do que o tributário”.

Na mesma linha se posiciona a Abema<sup>71</sup>, ao demonstrar como o arcabouço legal e normativo do licenciamento ambiental tem se expandido nos últimos anos, por meio de normas legais e infralegais baseadas em leis estaduais, decretos federais e estaduais e resoluções do Conama e dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, além das diretrizes de uso do solo urbano - de competência municipal - e de normas complementares nos municípios onde a gestão ambiental está implantada.

Além desses, o número de dispositivos se expandiu mediante normas inferiores – portarias, instruções normativas e ordens de serviço –, contribuindo para a sobreposição, falta de clareza e consequente inaplicabilidade do arcabouço legal.

Aos olhos de alguns parlamentares, o Poder Executivo na esfera federal tem extrapolado sua competência para regulamentar a matéria. Para tentar conter essa prática, já

---

<sup>69</sup> ABEMA – Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente. **Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil**. Organização José Carlos Carvalho – Brasília: Abema, 2013. 92 p. Disponível em: [http://www.abema.org.br/site/arquivos\\_anexo/Livro\\_Relatorio\\_Final\\_2.pdf](http://www.abema.org.br/site/arquivos_anexo/Livro_Relatorio_Final_2.pdf). Acesso em: 01/07/2015.

<sup>70</sup> Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral/licenca-ambiental-tem-30-mil-normas-imp-1531397>. Acesso em: 16/04/2015.

<sup>71</sup> ABEMA – Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente. **Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil**. Organização José Carlos Carvalho – Brasília: Abema, 2013. 92 p. Disponível em: [http://www.abema.org.br/site/arquivos\\_anexo/Livro\\_Relatorio\\_Final\\_2.pdf](http://www.abema.org.br/site/arquivos_anexo/Livro_Relatorio_Final_2.pdf). Acesso em: 01/07/2015.

foram editados projetos de decreto legislativo (PDC) para sustar os efeitos de determinados atos normativos, a exemplo dos adiante relacionados:

- PDC 1.465/2014 – Susta a aplicação da Portaria Interministerial nº 419/2011<sup>72</sup> dos Ministérios do Meio Ambiente, da Justiça, da Cultura e da Saúde, publicada no Diário Oficial da União de 28 de outubro de 2011, que versa sobre a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, envolvidos no licenciamento ambiental.
- PDC 3/2015 – Susta a aplicação da Portaria MMA nº 443/2014, publicada no Diário Oficial da União de 17 de dezembro de 2014, que versa sobre espécies da flora ameaçadas de extinção, e proíbe a coleta, corte, transporte, armazenamento, manejo, beneficiamento e comercialização de diversas espécies de madeiras.
- PDC 54/2015 – Susta os efeitos do Decreto nº 8.437, de 22 de abril de 2015 que Regulamenta o disposto no art. 7º, caput, inciso XIV, alínea "h", e parágrafo único, da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, para estabelecer as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será de competência da União.

Para ter uma dimensão do aumento acelerado do número de atos normativos relacionados com o licenciamento ambiental, o Anexo 2 lista os principais, editados na esfera federal entre 2007 e 2015, fora do ambiente representativo do Conama. Foram contabilizados:

- 11 Instruções Normativas do Ibama;
- 2 Instruções Normativas do ICMBio;
- 2 Instruções Normativas Conjuntas Ibama/ICMBio;
- 1 Portaria do Ibama;
- 6 Portarias Conjuntas do MMA com outros ministérios;
- 9 Portarias do MMA;
- 1 Instrução Normativa do MMA;
- 1 Instrução Normativa da Funai.

---

<sup>72</sup> Essa portaria foi revogada integralmente pela Portaria Interministerial nº 060/2015, na qual se mantêm os motivos que ensejaram a elaboração do Decreto Legislativo nº 1.465/2014.

A Abema<sup>73</sup> faz a seguinte reflexão sobre a competência normativa do Ministério do Meio Ambiente:

Com base em interpretação do Artigo 8º, da Lei 6.938/81, o MMA passou a entender que o Licenciamento Federal desvinculou-se, em matéria de competência, das normas específicas aprovadas pelo Conama, criando sua própria estratégia normativa, ao regular o licenciamento da competência federal através de Portarias ou Instruções Ministeriais.

De fato, o Inciso I, do Artigo 8º, da Lei 6.938/81, tratando das atuais competências do Conama estipula: estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetivas e potencialmente poluidoras a ser concedido pelos Estados, conforme nova redação dada pela Lei Federal 7.804/89. Daí o fato do MMA estar se valendo de normas próprias, sem o fulcro de Resoluções específicas do Conama para disciplinar o licenciamento da competência do Ibama.

As Portarias do MMA nº 443/2014, 444/2014 e 445/2014, convém registrar, causaram imbróglcio relevante no licenciamento ambiental, por estabelecerem regras rígidas de proteção integral para as espécies constantes da Lista Nacional Oficial de Espécies Ameaçadas de Extinção. São elas:

- Portaria MMA nº 443/2014<sup>74</sup>, que protege, de modo integral<sup>75</sup>, incluindo, entre outras medidas, a proibição de coleta, corte, transporte, armazenamento, manejo, beneficiamento e comercialização, as espécies constantes da Lista Nacional Oficial de Espécies da Flora Ameaçadas de Extinção classificadas nas categorias Extintas na Natureza (EW), Criticamente em Perigo (CR), Em Perigo (EN) e Vulnerável (VU).
- Portaria MMA nº 444/2014<sup>76</sup>, que protege, de modo integral<sup>77</sup>, incluindo, entre outras medidas, a proibição de captura, transporte, armazenamento, guarda, manejo, beneficiamento e comercialização, as espécies constantes da Lista Nacional Oficial de Espécies da Fauna Ameaçadas de Extinção classificadas nas categorias Extintas na Natureza (EW), Criticamente em Perigo (CR), Em Perigo (EN) e Vulnerável (VU).

---

<sup>73</sup> Abema – Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente. **Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil**. Organização José Carlos Carvalho – Brasília: Abema, 2013. 92 p. Disponível em: [http://www.abema.org.br/site/arquivos\\_anexo/Livro\\_Relatorio\\_Final\\_2.pdf](http://www.abema.org.br/site/arquivos_anexo/Livro_Relatorio_Final_2.pdf). Acesso em: 01/07/2015.

<sup>74</sup> DOU, Seção 1, p. 110, de 18/12/2014.

<sup>75</sup> Prevê exceção para inventário florístico para licenciamento ambiental, mas não para uma eventual supressão que seja necessária para implantação de uma obra.

<sup>76</sup> DOU, Seção 1, p. 121, de 18/12/2014.

<sup>77</sup> Não prevê exceção para o licenciamento.



- Portaria MMA nº 445/2014<sup>78</sup>, que protege, de modo integral, incluindo, entre outras medidas, a proibição de captura, transporte, armazenamento, guarda, manejo, beneficiamento e comercialização, as espécies constantes da Lista Nacional Oficial de Espécies da Fauna Ameaçadas de Extinção – Peixes e Invertebrados Aquáticos classificadas nas categorias Extintas na Natureza (EW), Criticamente em Perigo (CR), Em Perigo (EN) e Vulnerável (VU) (alterada pela Portaria MMA nº 98/2015).

Para remendar o impacto causado, seguiu-se a emissão de novas instruções normativas, também pelo MMA, tais como a Instrução Normativa nº 1/2015<sup>79</sup> e a Instrução Normativa nº 2/2015<sup>80</sup>. Até a edição desta última, o licenciamento ambiental federal estava impedido de emitir qualquer Autorização de Supressão de Vegetação (ASV) ou autorização para a captura, o transporte, o armazenamento, a guarda e manejo de espécimes da fauna que envolvessem espécies constantes das Listas Nacionais Oficiais de Espécies da Flora e da Fauna Ameaçadas de Extinção, publicadas por meio das Portarias nº 443, 444 e 445, de 17 de dezembro de 2014.

Regras tão radicais como as impostas pelas portarias supracitadas podem ser um retrocesso, pois desincentivam, por exemplo, que pessoas plantem espécies ameaçadas em suas propriedades em face do risco de serem desvalorizadas economicamente pela restrição de uso.

De forma geral, a quantidade crescente de normativos tem dificultado o entendimento integrado da matéria. Uma vez obtida a regulamentação da Lei Federal 6.938/81, a Abema<sup>81</sup> chama a atenção para a necessidade de concentrar esforços na revisão das Resoluções Conama 01/86, 237/97 e outras que dispõem sobre o licenciamento ambiental, para que o detalhamento se dê de forma consolidada, reunindo em uma única resolução do Conama todas as medidas balizadoras do licenciamento em nível nacional. Defende que haja “uma norma deliberadamente exaustiva para orientar técnicos, advogados e gestores em relação aos procedimentos, eliminando zonas de sombra e lacunas que dão margem a interpretações contraditórias e paralisantes”.

O que não se pode admitir é que, nesse cenário de atos normativos numerosos e complexos, ainda se adotem dispositivos como “ficam revogadas as disposições em contrário” (a exemplo do art. 23 da Portaria MMA nº 55, de 17 de fevereiro de 2014). Nem os próprios analistas ambientais do Ibama conseguem dominar, em profundidade, todo esse

---

<sup>78</sup> DOU, Seção 1, p. 126, de 18/12/2014.

<sup>79</sup> DOU, Seção 1, p. 67, de 13/02/2015.

<sup>80</sup> DOU, Seção 1, p. 91, de 13/07/2015.

<sup>81</sup> ABEMA – Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente. **Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil**. Organização José Carlos Carvalho – Brasília: Abema, 2013. 92 p. Disponível em: [http://www.abema.org.br/site/arquivos\\_anexo/Livro\\_Relatorio\\_Final\\_2.pdf](http://www.abema.org.br/site/arquivos_anexo/Livro_Relatorio_Final_2.pdf). Acesso em: 01/07/2015.



emaranhado de normas. Em mapeamento de competências<sup>82</sup> implementado na Diretoria de Licenciamento daquele Instituto, foi diagnosticado que os servidores possuem domínio médio em “conhecimento sobre a legislação ambiental” e “conhecimento sobre as normas técnicas”.

### 13. Intervenção excessiva do Ministério Público

Nesse quadro de confusão institucional e normativa, repleto de subjetividade e com falta de transparência, dificilmente se pode dizer que a intervenção do Ministério Público seja “excessiva”. São exemplos de intervenção no licenciamento:

- Abril/2012: O Ministério Público Federal no Ceará recomendou à Secretaria do Turismo do Estado do Ceará – Setur/CE que se abstivesse, imediatamente, de dar continuidade às obras na área de implantação do Acquário Ceará, que somente seriam reiniciadas após posicionamento do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan/CE)<sup>83</sup>.
- Abril/2004: Justiça manteve suspenso o licenciamento ambiental da hidrelétrica Panambi. A decisão atendeu a pedidos do Ministério Público Federal (MPF), que defende que a cota de inundação prevista para o empreendimento (130 metros) comprometeria zona intangível do Parque Estadual do Turvo, no noroeste do Rio Grande do Sul. A 4ª turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), por unanimidade, negou provimento a agravos de instrumento do Ibama e das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás), mantendo a liminar que proibiu a expedição de licença prévia e suspendeu o processo de licenciamento<sup>84</sup>.
- Outubro/2014: O Ministério Público Federal (MPF) ajuizou mais uma ação apontando irregularidades no licenciamento da usina São Manoel, obra do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do governo federal, no rio Teles Pires, na divisa do Pará com o Mato Grosso. É a sétima ação do MPF contra a usina e pede a anulação da licença de instalação concedida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), porque o órgão não exigiu o cumprimento das condicionantes – medidas obrigatórias para mitigar e compensar os impactos da obra sobre a população e o meio ambiente<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> IBAMA. Relatório Produto 6 do Projeto de mapeamento de competências – Inventário de competências. Elaborado por TRAMITTY SERVIÇOS LTDA EPP. Brasília, 26 de dezembro de 2014.

<sup>83</sup> Disponível em: [http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy\\_of\\_geral/mpf-ce-recomenda-suspensao-das-obras-do-acuario-ceara-ate-finalizacao-do-estudo-arqueologico-pelo-iphan](http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_geral/mpf-ce-recomenda-suspensao-das-obras-do-acuario-ceara-ate-finalizacao-do-estudo-arqueologico-pelo-iphan). Acesso em: 01/07/2015.

<sup>84</sup> Disponível em: [http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy\\_of\\_meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/pr4-justica-atende-mpf-e-mantem-suspenso-processo-de-licenciamento-ambiental-para-construcao-da-hidreletrica-panambi](http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/pr4-justica-atende-mpf-e-mantem-suspenso-processo-de-licenciamento-ambiental-para-construcao-da-hidreletrica-panambi). Acesso em: 01/07/2015.

<sup>85</sup> Disponível em: <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2014/mpf-pede-anulacao-da-licenca-de-instalacao-da-usina-sao-manoel-1>. Acesso em: 01/07/2015

- Junho/2015: O Ministério Público Federal (MPF) em Volta Redonda (RJ) propôs ação civil pública para que seja declarada a inexistência de licença para as atividades exercidas no interior da Usina Presidente Vargas, da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). O pedido decorre do descumprimento de diversas obrigações estabelecidas em termo de ajustamento de conduta firmado entre a empresa e o Instituto Estadual do Ambiente (Inea). A empresa não possui licença de operação desde 2012 e não cumpre obrigações estipuladas em termo de ajustamento de conduta<sup>86</sup>.
- Junho/2015: O Ministério Público Federal em Jales (MPF/SP) recomendou ao Ibama que reveja a licença expedida à empresa Valec – Engenharia, Construção e Ferrovias S.A. para execução das obras de ampliação da Ferrovia Norte Sul – Extensão Sul, entre Ouro Verde/GO e Estrela D'Oeste/SP. Inquérito instaurado pelo MPF para acompanhar o empreendimento constatou que a empresa realizou intervenções potencialmente poluidoras em adutoras de vinhaça, sem que essa ação tenha sido prevista no escopo do licenciamento ambiental. Essa omissão abre possibilidade para a suspensão ou cancelamento da licença expedida. Segundo a Resolução Conama nº 237/1997, isso pode ocorrer quando houver omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da permissão, bem como nos casos de graves riscos ambientais e de saúde surgidos posteriormente. Além disso, a norma estabelece que o licenciamento ambiental é obrigatório para obras que envolvam “transportes por dutos”<sup>87</sup>.
- Junho/2015: Após ação do Ministério Público Federal em Santa Catarina (MPF/SC), a Justiça Federal determinou a imediata suspensão, por parte da Fundação do Meio Ambiente (Fatma) e do município de Florianópolis, de alvarás e licenças para obras e serviços no Condomínio Residencial Sambaqui, na Barra do Sambaqui, em Florianópolis. A decisão é baseada em laudos técnicos e documentos do MPF que comprovaram a realização de obras em área de preservação – com supressão de Mata Atlântica, próxima a curso d'água – e a captação de água de nascente por meio de cisterna, “evidenciando a ilegalidade do licenciamento ambiental”<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> Disponível em: [http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy\\_of\\_meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/mpf-rj-pede-a-suspensao-de-atividades-da-csn-por-falta-de-licenca-de-operacao-e-de-danos-ambientais](http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/mpf-rj-pede-a-suspensao-de-atividades-da-csn-por-falta-de-licenca-de-operacao-e-de-danos-ambientais). Acesso em: 01/07/2015

<sup>87</sup> Disponível em: [http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy\\_of\\_meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/mpf-sp-recomenda-que-ibama-reavale-licenca-ambiental-expedida-para-obras-de-ampliacao-da-ferrovia-norte-sul](http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/mpf-sp-recomenda-que-ibama-reavale-licenca-ambiental-expedida-para-obras-de-ampliacao-da-ferrovia-norte-sul). Acesso em: 01/07/2015.

<sup>88</sup> Disponível em: [http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy\\_of\\_meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/licencas-de-condominio-na-praia-do-sambaqui-em-florianopolis-sao-suspensas-apos-acao-do-mpf-sc](http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/licencas-de-condominio-na-praia-do-sambaqui-em-florianopolis-sao-suspensas-apos-acao-do-mpf-sc). Acesso em: 01/07/2015.

O Ministério Público da União e dos Estados tem como função institucional zelar pela aplicação da lei e de sua execução, além de ser titular da ação civil pública. A aplicação da Política Nacional do Meio Ambiente recebeu, a partir de 1985, o reforço da Lei nº 7.347/85, que trata da tutela dos interesses difusos e disciplina as hipóteses de propositura da ação civil pública, conferiu ao Ministério Público Estadual e Federal e à sociedade legitimidade para promovê-la contra os responsáveis por danos causados ao meio ambiente.

A implementação dessa lei transformou o Ministério Público em um dos agentes de fiscalização do cumprimento da política ambiental no Brasil e a ação civil pública em um instrumento eficaz para impor os procedimentos do licenciamento ambiental e o pagamento de indenização por danos ambientais causados por agentes públicos ou privados.

Também com a edição da Lei de Crimes Ambientais – Lei nº 9.605/98, a atuação do Ministério Público passou a ter papel de relevo na punição dos agentes causadores desses delitos. Entre as atividades dos órgãos ambientais relacionadas ao licenciamento ambiental, são permanentemente prestadas informações ao Ministério Público sobre aspectos referentes ao desempenho ambiental de quaisquer empreendimentos, de acordo com os prazos determinados pela Lei nº 7.347/85. Estas informações podem servir de fundamentação para a abertura de inquérito civil, por meio do qual serão determinadas as responsabilidades pelos danos causados por conduta ambiental irregular.

Ainda que se pudesse demonstrar em números a intensidade de atuação do Ministério Público nos processos de licenciamento ambiental, impende registrar que tal postura tem motivação suficiente para assim ocorrer.

Um dos motivos prementes é a falta de transparência conferida aos processos de licenciamento na esfera federal, conforme já registrado no Acórdão nº 3.413/2012-TCU-Plenário<sup>89</sup>. A ausência de importantes documentos na plataforma pública, segundo o TCU, pode resultar em demandas desnecessárias, que geram desperdício de recursos do próprio Ibama, a exemplo de solicitações de esclarecimentos por parte dos órgãos de controle e Ministérios Públicos.

Outro motivo está associado à imaturidade da gestão dos órgãos ambientais e de muitos entes por ele licenciados. Se houvesse parâmetros objetivos, balizados por indicadores de gestão, para orientar a tomada de decisão dos gestores, certamente o esforço para dar resposta a qualquer agente fiscalizador seria amenizado.

---

<sup>89</sup> Disponível em: [http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20130225/AC\\_3413\\_46\\_12\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20130225/AC_3413_46_12_P.doc). Acesso em: 01/07/2015.

Em 2014, a presidência do Ibama trouxe alguns dados para quantificar as demandas de órgãos de controle (documentos recebidos), originados tanto do Ministério Público quanto da Polícia Federal, Polícias Civis, TCU, AGU, Defensorias Públicas, Tribunais Regionais, Tribunais Estaduais e outros. No primeiro semestre daquele ano, o Ibama recebeu 410 ofícios (3,2 ofícios por dia útil), considerando-se a contagem até 30/06/2014<sup>90</sup>.

#### **14. Falta de estrutura e pessoal nos órgãos ambientais**

O Sisnama é o filho bastardo do Estado brasileiro. É o filho abandonado. Os órgãos ambientais da União e dos Estados, inclusive dos Estados mais ricos, estão a míngua, não têm prioridade, não têm quadro de pessoal adequado para dar todas as respostas [...], não têm meios. Não é por acaso que até hoje nós não temos zoneamento ecológico e econômico. [...] ainda hoje nós não temos o mecanismo de financiamento do Sisnama.

Esse texto é uma fala do ex-Ministro de Estado do Meio Ambiente, José Carlos Carvalho<sup>91</sup>, ao se referir à capacidade institucional dos órgãos que compõem o Sisnama.

Na esfera federal, é possível ter uma referência do grau de importância dada pelo Governo ao tema ambiental por meio do tamanho do quadro de servidores do Ministério do Meio Ambiente quando comparado aos demais ministérios. Foram obtidos dados de 27 ministérios para comparação do número de servidores em exercício na data base de 01/07/2015. O Ministério do Meio Ambiente aparece em 11º nessa lista. O Quadro 06 mostra os resultados:

---

<sup>90</sup> Disponível em: <http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2014/11/Palestra-Volney-Zanardi-J%C3%BAnior.pdf>. Acesso em: 01/07/2015.

<sup>91</sup> Disponível em: [http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1641/Transcricao\\_Seminario.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1641/Transcricao_Seminario.pdf). Acesso em: 01/07/2015.

**Quadro 06 – Número de servidores em exercício em diferentes Ministérios**

<b>Ministério</b>	<b>Número de servidores em exercício em 01/07/2015</b>
Ministério da Defesa	394080
Ministério da Educação	295902
Ministério da Saúde	63482
Ministério da Fazenda	43129
Ministério da Previdência Social	39101
Ministério da Justiça	32826
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	28416
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	24800
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	9667
Ministério do Trabalho e Emprego	8321
Ministério do Meio Ambiente	7978
Advocacia-Geral da União	7493
Ministério dos Transportes	6826
Ministério do Desenvolvimento Agrário	5848
Ministério das Cidades	5720
Ministério de Minas e Energia	5524
Ministério da Integração Nacional	4862
Banco Central do Brasil	4001
Ministério da Cultura	3942
Ministério das Relações Exteriores	3462
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	3380
Controladoria-Geral da União	2380
Ministério das Comunicações	2241
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	931
Ministério de Pesca e Aquicultura	537
Ministério do Turismo	515
Ministério do Esporte	479

Fonte: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/servidores/OrgaoExercicio-ListaOrgaosSuperiores.asp>.

Em que pese a constante crítica à estrutura do Ibama, importante mencionar que o órgão vem recebendo aportes significativos na tentativa de modernizar o licenciamento ambiental. Durante o II Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto Ambiental, realizado em outubro de 2014, o então presidente do Ibama divulgou uma série de iniciativas para modernização<sup>92</sup>, a exemplo do contrato, com recursos do Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA), para o Projeto de Modernização do Licenciamento Ambiental Federal:

- Estudos comparativos internacionais sobre licenciamento e avaliação de impactos ambientais e elaboração de proposta de Matriz de Impacto, por tipologia de

<sup>92</sup> Disponível em: <http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2014/11/Palestra-Volney-Zanardi-J%C3%BAnior.pdf>. Acesso em: 01/07/2015.

empreendimento, para orientação e padronização da análise de impacto ambiental e gestão e acompanhamento dos programas ambientais, **no valor de R\$ 2.100.000,00;**

- Mapeamento de competências, habilidades e atitudes da Diretoria de Licenciamento Ambiental para capacitação dos servidores, **no valor de R\$ 600.000,00;**
- Fortalecimento da infraestrutura para solução integrada em Tecnologia da Informação do Ibama, **no valor de R\$ 1.300.000,00.**

#### 14.1. Quantitativo de servidores e quadro remuneratório

O sinal máximo de valorização de uma carreira no serviço público é, sem dúvida, a remuneração. É o que atrai candidatos gabaritados para prestarem concurso público e também o que os mantém no cargo. Ainda que possam ser elencados inúmeros outros aspectos de gestão de pessoas e de qualidade de vida que interferem na atração e permanência de pessoas, o salário é um indicador bastante objetivo e fácil de ser mensurado. O Quadro 07 mostra o salário inicial e final de diferentes carreiras de nível superior do executivo para fins comparativos:

**Quadro 07 – Tabela de remuneração de diferentes carreiras do Poder Executivo**

	<b>Ibama<sup>93</sup></b>	<b>Funai<sup>94</sup></b>	<b>Iphan<sup>95</sup></b>	<b>Fundação Palmares<sup>96</sup></b>	<b>ANA<sup>97</sup></b>	<b>Ancine<sup>98</sup></b>
Maior remuneração do cargo	11.256,10	7.691,40	7.076,60	7.076,60	17.091,47	17.091,47
Remuneração inicial	7.302,45	5.345,02	4.514,22	4.514,22	11.974,49	11.974,49
Total de servidores em exercício	4183	2677	1052	78	348	422
<p>* Nos quadros remuneratórios em que havia diferença salarial motivada por avaliação de desempenho, foi adotado o menor valor. ** Não foram consideradas gratificações de qualificação. Fonte da remuneração: <a href="http://antigo.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/tabela_de_remuneracao/tab_rem_15/tab_66_2015_02.pdf">http://antigo.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/tabela_de_remuneracao/tab_rem_15/tab_66_2015_02.pdf</a> Posição em janeiro de 2015. Fonte do número de servidores na data base de 01/07/2015: <a href="http://www.portaldatransparencia.gov.br/servidores/OrgaoExercicio-ListaOrgaosSuperiores.asp">http://www.portaldatransparencia.gov.br/servidores/OrgaoExercicio-ListaOrgaosSuperiores.asp</a>.</p>						

<sup>93</sup> Carreira de Especialista em Meio Ambiente (cargos de analista administrativo, analista ambiental, gestor administrativo e gestor ambiental).

<sup>94</sup> Indigenista Especializado da FUNAI, de nível superior (item V do § único do art. 1º da Lei nº 11.357/2006).

<sup>95</sup> Plano Especial de Cargos da Cultura – cargos de nível superior (art. 1º da Lei nº 11.233/2005).

<sup>96</sup> Plano Especial de Cargos da Cultura – cargos de nível superior (art. 1º da Lei nº 11.233/2005).

<sup>97</sup> Cargo de Especialista em Regulação.

<sup>98</sup> Cargo de Especialista em Regulação.

A maior remuneração no Ibama, que leva mais de dez anos para ser alcançada, é menor do que a remuneração inicial de uma Agência Reguladora. Não se pode esperar que a qualidade do trabalho seja equivalente, tampouco melhor. Os valores pagos aos servidores da Funai, do Iphan e da Fundação Palmares são ainda menores.

O número total de servidores do Quadro 06 deve ser tomado apenas como referência para dimensionar o porte da entidade, pois esse número abrange todos os cargos e não somente os de nível superior, cujos salários foram ali indicados. Uma análise histórica do número de servidores em cada órgão interveniente pode ser verificada no Quadro 08:

**Quadro 08 – Histórico do número de servidores**

Ano	Funai*	Iphan**	Fundação Cultural Palmares***
2015	2.216	1088	79
2014	2.238	1090	80
2013	2.395	974	70
2012	2531	1003	73
2011	2383	1046	95
2010	2396	1088	61
2009	2067	1469	54
2008	2037	1403	40
2007	2073	1437	42
2006	2075	1437	42
2005	2081	1269	42
Fontes: *Funai, Coordenação Geral de Gestão de Pessoas – CGGP, em resposta ao Pedido de Informação nº 08850000944201572. **Iphan, em resposta ao Pedido de Informação nº 01590000291201591. ***FCP, em resposta ao Pedido de informação nº 01590000292201535, por meio do Memorando nº 22-DAP/CGI/FCP, de 31 de março de 2015.			

Merece atenção o detalhamento do quadro da Fundação Cultural Palmares (Quadro 09), composto essencialmente por servidores nomeados em cargos de comissão (art. 9º, II, da Lei nº 8.112/90) ou requisitados (art. 93 da Lei nº 8.112/90):

### Quadro 09 – Composição do quadro de servidores da Fundação Cultural Palmares

Exercício	Ativos Permanente (art. 9º, I da Lei nº 8.112/90)	Ativos Permanente – em exercício descentralizado (art. 9º, I da Lei nº 8.112/90)	Nomeados em cargos de comissão (art. 9º, II, da Lei nº 8.112/90)	Requisitados (art. 93 da Lei nº 8.112/90)	Total
2015	26	-	34	19	79
2014	19	4	43	14	80
2013	16	4	34	16	70
2012	17	6	34	16	73
2011	17	7	32	39	95
2010	13	5	29	14	61
2009	18	*	22	14	54
2008	18	2	9	11	40
2007	17	3	13	9	42
2006	17	3	11	11	42
2005	10	3	12	17	42

\*Obs.: Em 2009, o valor referente aos “servidores ativos permanentes” inclui aqueles em exercício descentralizado.  
Fonte: **Pedido de informação nº 01590000292201535**, respondido pelo Memorando nº 22-DAP/CGI/FCP, de 31 de março de 2015.

O número de servidores de cada órgão que atuam especificamente com licenciamento ambiental é de **426 servidores no Ibama** (276 na sede e 150 nos estados)<sup>99</sup> e **seis servidores no Iphan**<sup>100</sup>. Funai e Fundação Palmares, quando questionadas, não responderam à solicitação.

Em manifestação<sup>101</sup> recente dos analistas ambientais do Ibama, a seguinte afirmação foi feita:

Existe sobrecarga de demandas sobre o corpo técnico. O aumento progressivo na quantidade de processos de licenciamento ambiental ativos no Ibama não foi acompanhado por crescimento proporcional de seu quadro de servidores. Em 2004, eram 157 técnicos atuando em 563 processos ativos; em 2014, passamos a 428 técnicos em 1.884 processos ativos (dados de set/2014). Ou seja, o aumento no número de técnicos foi de 273%, enquanto que o de processos ativos foi 335%. Já havia sobrecarga para os técnicos naquele momento, mas é evidente que a situação atual é ainda mais grave. Ressaltamos ainda que a autarquia como um todo se encontra ameaçada de esvaziamento, pois já conta

<sup>99</sup> Resposta ao Pedido de Informação nº 02680000572201505, por meio da Informação nº 071/2015-DICAR/CODEP/CGREH, de 31/03/2015.

<sup>100</sup> Resposta ao Pedido de Informação nº 01590000291201591, aplicando como data base 20/03/2015.

<sup>101</sup> <http://www.sindsep-df.com.br/upload/arquivos/0240629001433339949.pdf>. Acesso em: 01/07/2015.



com quase 700 cargos vagos e 51,6% de seus aproximadamente 4.000 servidores ativos em todo o país podem se aposentar ainda em 2015.

Além do aspecto numérico, há relatos de desmotivação e estresse dos servidores lotados na Diretoria de Licenciamento, que assim se manifestaram em Carta Aberta<sup>102</sup> de junho/2015:

Percebe-se um número cada vez maior de servidores e funcionários com problemas físicos e psicológicos decorrentes do exercício das atividades profissionais, como desmotivação, estresse e depressão, resultantes de desgastes no ambiente de trabalho, da pressão por prazos e pouca visibilidade dos resultados alcançados pelo exercício das atividades profissionais.

Soma-se a isso o subaproveitamento dos servidores lotados nas unidades descentralizadas, assim relatado pelos analistas ambientais da Dilic na mesma Carta Aberta<sup>103</sup>:

**O corpo técnico de diversos Núcleos de Licenciamento Ambiental – NLA – nos estados não está sendo adequadamente aproveitado para as atividades afeitas ao LAF, devido principalmente à falta de gestão e diálogo sobre as carteiras de projetos destes núcleos, sendo frequentemente requisitados para atividades externas ao licenciamento.**

Esse subaproveitamento das unidades descentralizadas fica evidente também quando o Ibama demonstra não saber ao certo quantos servidores possui atuando direta ou indiretamente com licenciamento ambiental. Em resposta ao Pedido de Informação nº 02680000572201505, o Instituto se manifesta da seguinte forma sobre os servidores atuantes, em março de 2015, na atividade de licenciamento:

Na Administração Central temos 276 servidores lotados na Diretoria de Licenciamento Ambiental.

**Nos estados não temos precisão do quantitativo, possivelmente são 150 servidores, que atuam direta e indiretamente com licenciamento.**

A maioria destes são formados em Biologia, Engenharia Florestal, Geografia, Engenharia Ambiental, Engenharia Agrônômica, Geologia, Oceanografia, Engenharia Química, Medicina Veterinária, na ordem.

Deste servidores, 62 são especialistas, 95 são mestres e 9 são doutores.

Em média, os servidores têm 8 anos de experiência profissional.

---

<sup>102</sup> Carta Aberta Servidores da Dilic, intitulada “Propostas dos servidores da Dilic para a melhoria do licenciamento ambiental federal no Ibama”, direcionada ao Diretor de Licenciamento Ambiental Substituto em 24/06/2015.

<sup>103</sup> Carta Aberta Servidores da Dilic, intitulada “Propostas dos servidores da Dilic para a melhoria do licenciamento ambiental federal no Ibama”, direcionada ao Diretor de Licenciamento Ambiental Substituto em 24/06/2015.

Nos termos do Relatório de Gestão do Ibama de 2013<sup>104</sup>, um dos principais marcos na área administrativa da Instituição foi a realização de concurso e provimento de cargos administrativos da Carreira de Especialista em Meio Ambiente pela primeira vez desde a criação do Ibama em 1989. Logrou-se, no ano de 2013, nomear 300 técnicos administrativos e realizar concurso para provimento de 61 analistas administrativos, cuja posse se deu em janeiro de 2014. Em dezembro, obteve-se autorização para acréscimo de 100 vagas no cargo de técnico administrativo. Além disso, foi realizado concurso para preenchimento de 108 vagas de analistas ambientais, convocados em novembro.

A carreira ambiental apresenta tipicamente uma alta rotatividade de servidores. E como se não bastasse essa volatilidade, motivada principalmente pela baixa remuneração, o Ibama também perdeu recentemente um número considerável de servidores em decorrência de aplicação de penalidades enquadradas no inciso IV do art. 132 da Lei 8.112/90. Em 2010, um ano atípico, foram 46 penalidades aplicadas.

O Quadro 10 mostra, em termos comparativos, os registros de demissões, cassações de aposentadoria e destituições de cargos em comissão, desde 2010, que possuem como enquadramento legal o inciso IV do art. 132 da Lei 8.112/90:

**Quadro 10 – Aplicação de penalidades enquadradas no inciso IV do art. 132 da Lei 8.112/90**

Órgão	Número Penalidades Aplicadas						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Acumulado
Fundação Palmares	0	0	0	0	0	0	0
Funai	2	3	2	20	0	4	31
Iphan	1	0	0	0	0	0	1
Ibama	46	10	8	3	3	0	70
Fonte: Pedido de Informação nº 00075000299201513, respondido pela Corregedoria Geral da União (CGU).							

Ainda que em termos numéricos tenha sido um golpe no Instituto, é certo que mais vale um servidor honesto do que vários improbos, da mesma forma como vale mais um servidor bem qualificado do que vários inseguros em sua função. Daí a necessidade de implementar um programa continuado de capacitação técnica e ética.

<sup>104</sup> Disponível em:

[http://www.ibama.gov.br/phocadownload/acesso\\_a\\_informacao/relatorio\\_de\\_gestao\\_do\\_ibama\\_2013.pdf](http://www.ibama.gov.br/phocadownload/acesso_a_informacao/relatorio_de_gestao_do_ibama_2013.pdf). Acesso em: 01/07/2015.

## 14.2. Qualificação profissional

No que se refere à capacitação, no exercício de 2013, foram capacitados 2.191 servidores em ações de aperfeiçoamento, e 65 servidores participaram de cursos de pós-graduação – 16 especializações, 28 mestrados e 21 doutorados – nas áreas temáticas de Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente. Essas capacitações se deram em face de demandas das diretorias e unidades descentralizadas, sendo voltados ao aperfeiçoamento das atividades no âmbito da autarquia.

Em 2013, o Ibama aderiu ao Programa de Incentivo ao Estudo de Língua Estrangeira – Prolingue (Portaria nº 18/2013) e investiu em 97 servidores mediante o custeio parcial de despesas em cursos previstos no Programa. Esse investimento teve por objetivo implementar um esforço de capacitação devido à importância do conhecimento de línguas frente às responsabilidades do Ibama derivadas de acordos e tratados internacionais dos quais o País é signatário.

Além disso, foram realizadas 274 ações de capacitação nas modalidades presencial, semipresencial e à distância. 40% dessas ações de aperfeiçoamento decorreram de iniciativas internas e contaram com a participação de 99 instrutores, entre servidores do Ibama e da Administração Pública Federal. Destacam-se as parcerias com as Escolas de Governo (Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e Escola Superior de Administração Fazendária (Esaf), por intermédio de acordos de cooperação técnica para a realização de cursos de desenvolvimento técnico e gerencial de servidores.

Por meio do Pedido de Informação nº 02680000692201502, foi solicitado ao Ibama o mapeamento de competências dos servidores da Dilic. O Inventário de Competências, de dezembro de 2014, sistematiza os resultados de três cargos – Analista Ambiental, Analista Administrativo e Técnico Administrativo – e da função de gestor.

O Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, define capacitação como um “processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais, por meio do desenvolvimento de competências individuais” (art. 2º, inciso I). No Decreto é estabelecido que os Planos de Capacitação dos órgãos e entidades da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional deverão ser elaborados com base no Modelo de Gestão por Competências.

A partir da análise dos resultados do diagnóstico é possível verificar quais são as competências profissionais mais importantes na realização dos objetivos e metas do Ibama e da Dilic, segundo a percepção dos próprios servidores, e quais competências poderiam ser estrategicamente desenvolvidas, oferecendo suporte para a seleção de trilhas ou caminhos de aprendizagem e a elaboração do Plano Anual de Capacitação – PAC – da Dilic.

As competências profissionais sustentam as competências organizacionais e, portanto, são essenciais para a consecução dos objetivos mais amplos da organização.

O mapeamento de competências da Dilic contou com uma amostra de 225 servidores, composta de 82,2% de Analistas Ambientais (n = 185), 15,6% de Gestores (n = 35) e 2,2% de Técnicos Administrativos (n = 5).

Da combinação entre as competências técnicas necessárias, sua importância e o diagnóstico do domínio de cada competência resultou a lacuna a ser preenchida com um plano continuado de capacitação. Quanto maior a lacuna, maior a prioridade para desenvolvimento da competência.

O Anexo 3 deste estudo apresenta um quadro relativo às lacunas de competência técnica. Destaca-se, do resultado, o domínio médio sobre avaliação de impacto ambiental e legislação ambiental, dois assuntos da maior importância para o licenciamento. Além disso, pressupõe-se ter havido uma deficiência no estudo ao diagnosticar o “conhecimento técnico relacionado ao meio em que atua”. Esse quesito não permite identificação da lacuna de competências na Dilic, mas somente a lacuna percebida pelo servidor no desempenho de sua atividade. Isso porque “a área em que atua” tem sido delimitada pela formação, conhecimento e experiência prévia daqueles que ingressam pelo concurso público.

O fato é que a prova do concurso é feita especificamente para o licenciamento ambiental, aceitando-se qualquer diploma de curso superior. Obtendo sucesso no certame, o recém nomeado e empossado é aproveitado “da melhor forma possível”. Se é biólogo, vai trabalhar com o meio biótico; se é antropólogo, vai trabalhar com o meio socioeconômico; se é engenheiro florestal, vai trabalhar com o meio biótico; se é geólogo, vai trabalhar com o meio físico, e assim por diante.

Nesse modelo, a Instituição fica refém das competências e habilidades dos servidores, enquanto deveria ocorrer um trabalho conjunto para que prevalecesse o interesse da Administração. Por falhar desde o processo seletivo (não fazendo provas distintas para competências distintas) e dar sequência a isso no mapeamento de competências, chega-se ao caso de faltar profissional para análise de especificidades do meio socioeconômico, como foi relatado em Parecer Técnico<sup>105</sup> elaborado pelos servidores do Ibama, nos seguintes termos:

O IBAMA não possui em seu corpo técnico especialistas suficientes para avaliar a pertinência de condicionantes e programas voltados para populações

---

<sup>105</sup> Parecer Técnico PAR. 02001.001210/2015-25 COEND/IBAMA, de 08 de abril de 2015, elaborado pelos analistas ambientais do Ibama responsáveis pela avaliação de impactos de empreendimentos e atividades no meio socioeconômico. Foi apresentada uma análise comparativa entre a Portaria Interministerial nº 419/2011 e a Portaria Interministerial nº 060/2015, apontando as implicações desta norma na avaliação de impacto ambiental e propondo encaminhamentos.

indígenas, quilombolas, residentes em região endêmica de malária e relacionados a bens acautelados. Em levantamento preliminar, constatou-se, por exemplo, que **não existe nos Núcleos de Licenciamento Ambiental nenhum técnico com formação específica em Antropologia** (formação básica para lidar com parte dessas populações impactadas).

Reforça esse argumento na resposta dada ao Pedido de Informação nº 02680000572201505, na qual o Ibama informa que a maioria dos servidores é formada em Biologia, Engenharia Florestal, Geografia, Engenharia Ambiental, Engenharia Agrônômica, Geologia, Oceanografia, Engenharia Química e Medicina Veterinária, na ordem. Não se vê sequer menção a profissionais especializados em Antropologia, Sociologia e temas afins.

**O mais grave é pagar R\$600.000,00<sup>106</sup> por um mapeamento de competências incapaz de identificar essa fragilidade** do corpo técnico.

O Anexo 4, por sua vez, trata das competências comportamentais dos Analistas Ambientais do Ibama. Aparece no topo da lista e, portanto, como prioridade em um programa de capacitação “apoiar e subsidiar os processos de licitação no âmbito da Dilic”. Isso não é competência comportamental, tampouco deve ser prioridade para Analistas Ambientais. Analistas Ambientais, devidamente alocados em atividade finalística, podem prestar apoio à área meio, assim como aos gestores, em processos licitatórios, mas traçar isso como prioridade beira a desvio de função.

### 14.3. Demanda média e demanda represada

Os dados relativos ao quadro de servidores são relevantes, mas não há como fazer uma análise da adequabilidade da força de trabalho disponível sem que se tenha delimitada a demanda represada de trabalho e a demanda prevista para a Diretoria de Licenciamento do Ibama.

Além da contagem de número de processos ativos no Ibama, tem-se usado também como indicador o número de licenças emitidas por ano. Ocorre que esse método de mensuração já foi criticado várias vezes pelo TCU, por não ser suficiente para avaliar a efetividade do licenciamento ambiental federal.

Segundo aquele tribunal<sup>107</sup>, “o número de licenças ambientais emitidas reflete a eficiência operacional dos servidores do Ibama em analisar distintos processos de

---

<sup>106</sup> Disponível em: <http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2014/11/Palestra-Volney-Zanardi-J%C3%BAnior.pdf>. Acesso em: 01/07/2015.

<sup>107</sup> Acórdão 2212/2009-TCU-Plenário. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20091002/009-362-2009-4-MIN-AC.rtf>. Acesso em: 01/07/2015.

licenciamento em um dado ano. Questões como qualidade das licenças e eficácia das medidas mitigadoras e compensatórias para o meio ambiente não podem ser verificadas por este indicador”.

Os dados de licenças emitidas por ano estão disponibilizados abertamente no portal do Ibama na *internet*. No Quadro 11 é apresentado um comparativo de recursos humanos disponíveis, licenças emitidas e número de processos entre 2003 e 2013.

**Quadro 11 – Relação dos recursos humanos do Ibama com o número de licenças emitidas e processos ativos**

Ano	Pessoal	Licenças emitidas	Processos ativos	Licenças/servidor	Processos ativos/servidor
2003	169	139	537	0,82	3,17
2004	196	237	696	1,20	3,55
2005	218	299	796	1,37	3,65
2006	191	313	934	1,63	4,89
2007	195	388	1039	1,98	5,32
2008	203	524	1183	2,58	5,82
2009	373	542	1346	1,45	3,60
2010	316	518	1493	1,63	4,72
2011	365	621	1608	1,70	4,40
2012	377	700	1776	1,85	4,71
2013	366	833	1866	2,27	5,09
2014	428	813	1929	1,89	4,50

Fonte: Relatórios de Gestão do Ibama e relatório de licenças emitidas gerado no *site* <http://www.ibama.gov.br/licenciamento/> em 15/06/2015.

Para o mesmo período, o Quadro 12 traz os gastos diretos do Governo Federal com os programas e ações relacionados ao licenciamento ambiental. Isso permite avaliar se há alguma relação entre incremento no investimento e maior número de licenças emitidas no período.

**Quadro 12 – Gastos diretos do Governo Federal por programa/ação**

Ano	Total destinado pelo Governo Federal em âmbito nacional em aplicações diretas	Programa 2045 – Licenciamento e Qualidade Ambiental (2012-2014) Programa 1346 - Qualidade Ambiental (2005-2011) Programa 0501 – Qualidade Ambiental (2003-2004)	Ação 6925 - Licenciamento Ambiental Federal Ação 2974 – Licenciamento Ambiental Federal (2003-2004)
2004	732.430.151.665,43	3.026.304,04	1.374.424,21
2005	890.544.947.226,17	5.977.783,92	4.559.342,45
2006	937.826.907.236,56	7.401.447,93	2.113.298,43
2007	938.780.222.770,44	5.721.518,80	2.407.381,09
2008	931.122.144.673,70	11.777.086,09	4.561.759,05
2009	1.101.075.288.509,81	13.204.264,98	8.162.182,08
2010	1.044.954.183.925,74	15.554.548,72	9.613.391,60
2011	1.286.987.980.853,56	20.380.713,40	10.863.165,01
2012	1.395.266.065.163,62	15.366.647,09	8.704.947,83
2013	1.468.062.531.859,46	15.517.964,08	8.406.107,35
2014	1.860.959.485.949,63	14.383.014,16	5.703.151,50

Fonte: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>. Acesso em: 10/07/2015.

O **indicador de execução física** da Ação 6925<sup>108</sup>, ressalta-se, é medido pelo número de “**licenças concedidas**”, sem nenhuma categorização. Assim, uma licença altamente complexa tem o mesmo peso de uma retificação de autorização de fauna, por exemplo. E não há regra para ordem de análise na Diretoria de Licenciamento do Ibama, tampouco documento formal do Governo Federal para priorização de empreendimentos considerados estratégicos. Indeferimentos de licença, por sua vez, sequer entram nessa conta, por mais tempo que se gaste com eles.

Importante analisar, também, os dados brutos de emissão de licenças, sem consolidação anual, pois neles se verifica a representatividade de autorizações e licenças acessórias no processo de licenciamento. Enquanto as mais conhecidas licenças são a prévia (LP), a de instalação (LI) e a de operação (LO), o Quadro 13 mostra inúmeros outros documentos que, por certo, tomam bastante tempo de análise dos servidores.

Além de outros tipos de autorização/licença, há também um número representativo de retificações. No caso de Autorização de Captura, Coleta e Transporte de Material Biológico, por exemplo, a simples troca de um componente da equipe da consultoria já demanda uma retificação.

<sup>108</sup> Vide: Relatório de Gestão do Ibama, 2003. Disponível em: [http://www.ibama.gov.br/phocadownload/acesso\\_a\\_informacao/relatorio\\_de\\_gestao\\_do\\_ibama\\_2013.pdf](http://www.ibama.gov.br/phocadownload/acesso_a_informacao/relatorio_de_gestao_do_ibama_2013.pdf). Acesso em: 15/07/2015.

**Quadro 13 – Número de licenças emitidas por ano pelo Ibama**

<b>Tipo de licença</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
LP	26	21	33	64	113	61	44	21	23	23	8
LI	47	61	62	81	93	93	87	53	80	47	24
LO <sup>109</sup>	70	66	105	104	92	84	78	52	89	70	17
Anuência	0	0	0	0	0	0	14	39	13	0	0
Autorização	6	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0
Autorização de Captura, Coleta e Transporte de Material Biológico	0	0	0	0	0	0	31	176	168	196	50
Autorização de Supressão de Vegetação	63	55	73	97	74	93	122	84	106	124	35
Autorização Especial	0	0	0	0	0	0	0	0	1	5	2
Autorização para Abertura de Picada	0	0	0	1	4	1	8	16	10	8	5
Autorização para Operação no Âmbito do Termo de Ajustamento de Conduta	0	0	13	1	0	0	0	0	0	0	0
Indeferimento de Licença Prévia	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0
Indeferimento de Prorrogação Prévia para Perfuração	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Indeferimento de Licença de Operação	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Indeferimento de Prorrogação de Licença de Instalação	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Licença de Instalação e Operação	0	0	0	8	23	15	7	0	0	0	0
Licença de Operação para Pesquisa	3	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0
Licença de Pesquisa Sísmica	6	12	10	9	12	11	15	13	9	5	2
Licença Especial	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Licença Prévia de Produção para Pesquisa	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Licença Prévia para Perfuração	5	8	6	7	9	4	6	2	0	0	0
Prorrogação de Licença de Instalação	13	16	16	17	12	18	27	12	16	19	8
Prorrogação de Licença de Pesquisa Sísmica	0	4	0	4	1	2	1	6	1	1	0
Prorrogação de Licença Prévia	2	4	3	9	1	3	3	4	18	2	1
Renovação de Autorização	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

<sup>109</sup> Incluídas nessa categoria as Licenças de Operação de regularização de empreendimentos.



Renovação de Autorização de Abertura de Picada	0	0	0	0	0	0	1	8	0	4	4
Renovação de Autorização de Captura, Coleta e Transporte de Material Biológico	0	0	0	0	0	0	3	10	18	30	14
Renovação de Autorização de Supressão de Vegetação	8	18	13	20	20	25	32	30	41	36	6
Renovação de Autorização para atividade de Perfuração no Âmbito do TAC	0	0	3	2	0	0	0	0	0	0	0
Renovação de Autorização para Operação no Âmbito do Termo de Ajustamento de Conduta	0	0	0	12	0	13	0	0	0	0	0
Renovação de Licença de Operação	16	18	20	30	28	20	37	35	47	24	11
Renovação de Licença Prévia para Perfuração	0	3	0	2	1	2	0	1	0	0	0
Renovação de Licença Prévia de Produção para Pesquisa	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Retificação da Licença de Operação para Pesquisa Mineral	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
Retificação da Licença de Pesquisa Sísmica	0	0	2	2	4	6	12	5	4	8	0
Retificação da Prorrogação de Licença de Instalação	3	1	0	3	2	1	2	0	3	1	1
Retificação da Prorrogação de Licença Prévia	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Retificação da Renovação de Autorização de Captura, Coleta e Transporte de Material Biológico	0	0	0	0	0	0	0	1	7	12	3
Retificação da Renovação de Autorização de Supressão de Vegetação	0	0	0	0	0	3	1	3	4	1	2
Retificação da Renovação de Licença de Operação	4	3	0	3	7	1	5	7	8	8	8
Retificação da Renovação de Licença de Pesquisa Sísmica	0	1	0	0	1	0	1	1	0	0	0
Retificação da Renovação de Licença Prévia de Perfuração	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0
Renovação de Licença Prévia de Produção para Pesquisa	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Retificação de Autorização	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Retificação de Autorização de Abertura de Picada	0	0	0	0	0	0	0	2	4	1	1
Retificação de Autorização de Captura, Coleta e Transporte de Material Biológico	0	0	0	0	0	0	0	45	90	109	47
Retificação de Autorização de Supressão de Vegetação	4	2	6	12	19	20	23	30	22	35	17
Retificação de Autorização Especial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Retificação de Licença de Instalação	8	5	0	1	6	17	31	23	25	17	12
Retificação de Licença de Operação	9	9	18	20	22	20	19	20	23	23	9
Retificação de Licença Prévia	2	2	1	1	1	3	8	4	2	4	1
Retificação de Licença Prévia para Perfuração	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>299</b>	<b>313</b>	<b>388</b>	<b>525</b>	<b>546</b>	<b>518</b>	<b>623</b>	<b>707</b>	<b>834</b>	<b>813</b>	<b>291</b>

Fonte: Relatório gerado no site <http://www.ibama.gov.br/licenciamento/> em 15/06/2015.

De forma mais sucinta, pode ser apresentado o Quadro 14:

**Quadro 14 – Número de LP, LI e LO emitidas pelo Ibama por ano**

Tipo de licença	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
LP	26	21	33	64	113	61	44	21	23	23	8
LI	47	61	62	81	93	93	87	53	80	47	24
LO <sup>110</sup>	70	66	105	104	92	84	78	52	89	70	17
<b>Outras</b>	<b>156</b>	<b>165</b>	<b>188</b>	<b>276</b>	<b>248</b>	<b>280</b>	<b>414</b>	<b>581</b>	<b>642</b>	<b>673</b>	<b>242</b>
<b>Total</b>	<b>299</b>	<b>313</b>	<b>388</b>	<b>525</b>	<b>546</b>	<b>518</b>	<b>623</b>	<b>707</b>	<b>834</b>	<b>813</b>	<b>291</b>

Fonte: Relatório gerado no site <http://www.ibama.gov.br/licenciamento/> em 15/06/2015.

Com os números apresentados até agora, é possível traçar um gráfico correlacionando o quadro de pessoal do Ibama com as licenças emitidas e processos ativos (Gráfico 3), bem como com os gastos do Governo Federal com licenciamento e qualidade ambiental (Gráfico 4).

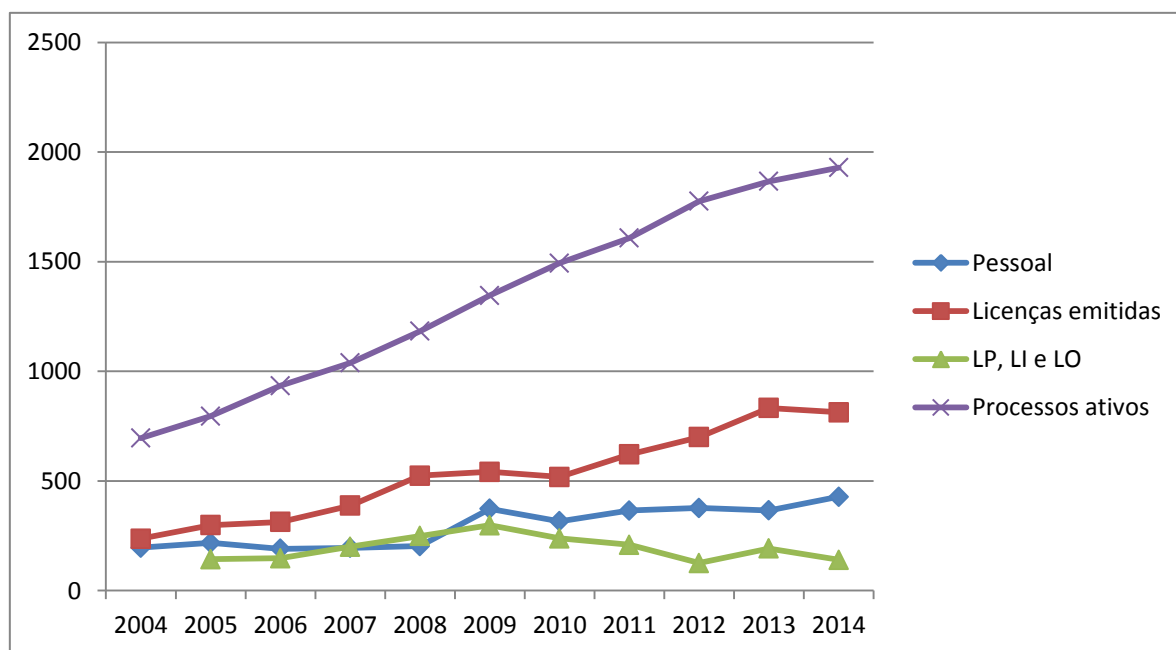


Gráfico 3 – Relação entre o quadro de pessoal do Ibama, as licenças emitidas e os processos ativos

<sup>110</sup> Incluídas nesta categoria as Licenças de Operação de regularização de empreendimentos.

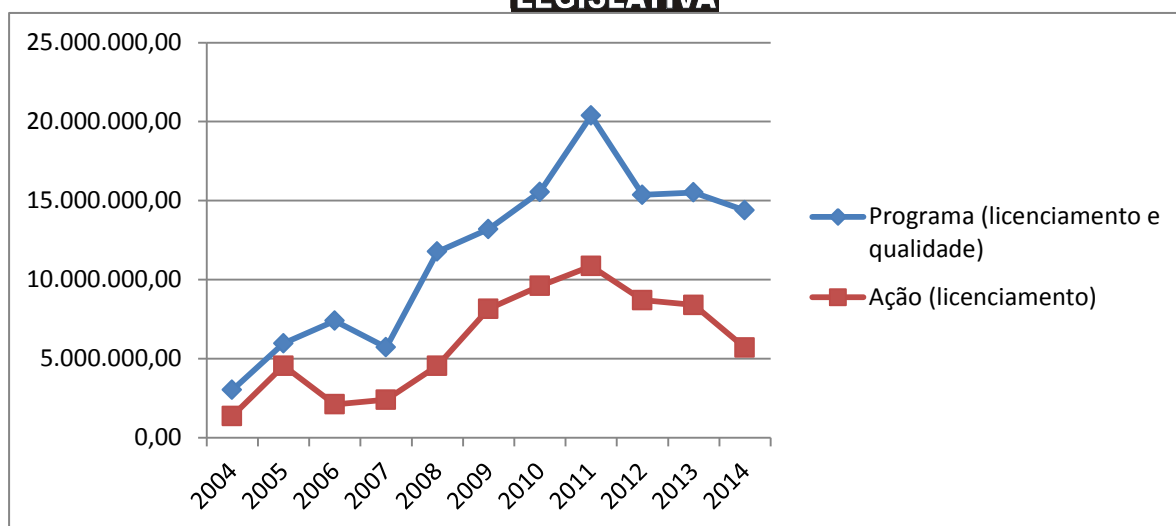


Gráfico 4 – Gastos diretos do Governo Federal com licenciamento e qualidade ambiental

Aprofundando a análise sobre os tipos e objetos das licenças concedidas, vê-se que em 2014 foram emitidas apenas 23 Licenças Prévia, todas listadas no Quadro 15:

**Quadro 15 – Licenças Prévia emitidas pelo Ibama em 2014**

Nº da Licença	Empreendimento
474/2013	Porto de São Sebastião: Ampliação
476/2014	Unidade Offshore de Transferência e Exportação - UOTE
477/2014	Contorno Rodoviário de Florianópolis
478/2014	Logum Logística SA- Trecho Uberaba/MG a Itumbiara/GO
479/2014	Projeto de Escoamento de Gás para Cabiúnas - Rota Cabiúnas, Bacias de Santos e Campos
480/2014	MCR - Projeto de Expansão
481/2014	PCH Bom Jesus
482/2014	Sistema de Distribuição de Energia Elétrica 69kv Laranjal/Monte Dourado
483/2014	LT 500 kV SE Campina Grande III- SE Ceará-Mirim
484/2014	LT 500kV Barreiras II - Rio das Éguas - Luziânia - Pirapora 2
485/2014	Linha de Transmissão em 500 kV Marimbondo II-Assis
486/2014	LT 500 kV Tucuruí - Itacaiúnas - Colinas
487/2014	LT 500kV Milagres II - Açú III
488/2014	Estudo Global - Plano das Ampliações de N4 e N5
489/2014	TESC - Terminal Santa Catarina
490/2014	Porto de Salvador - ampliação
491/2014	Produção e Escoamento de Petróleo e Gás Natural do Polo Pré-Sal da Bacia de Santos - Etapa 2
492/2014	SE Mal. Rondon 440/138 kV e LT 440 kV Três Lagoas/MS - Castilho/SP
493/2014	VALEC - Ferrovia EF 354 Uruaçu/GO - Vilhena/RO
494/2014	LT 500 kV Miracema-Sapeaçu
495/2014	LT 69kV Juazeiro II-Petrolina
497/2014	UTE Pampa Sul
498/2014	Porto Central

Fonte: Relatório gerado no site <http://www.ibama.gov.br/licenciamento/> em 15/06/2015.

E, enquanto as licenças prévias se mostram compostas por projetos de grande monta, o Quadro 16, referente a LI e LO, traz uma série de unidades de apoio a grandes projetos, cada qual licenciada separadamente:

**Quadro 16 – Licenças de Instalação e Operação emitidas pelo Ibama em 2014 para unidades de apoio**

<b>Tipo da Licença</b>	<b>Nº da Licença</b>	<b>Empreendimento</b>
Licença de Instalação	1000/2014	Ferrovia Centro Atlântica - Posto de Abastecimento - Eldorado
Licença de Instalação	1012/2014	Ferrovia Centro Atlântica - Unidades de Apoio - Corredor Sudeste
Licença de Instalação	1015/2014	Ferrovia Centro Atlântica - Unidades de Apoio - Corredor Sudeste
Licença de Instalação	1022/2014	BR 116/RS - Lote 8 - Jazida km 487
Licença de Instalação	989/2014	BR 116/RS - Lote 1 – Pedreira P2
Licença de Instalação	990/2014	BR 116/RS - Lote 1 – Canteiro
Licença de Operação	1207/2013	BR 116/RS - Lote 6 - Jazida Danubia Cherini
Licença de Operação	1209/2013	BR 116/RS - Lote 1 - Jazida EC 01
Licença de Operação	1210/2013	BR 116/RS - Lote 1 - Jazida EC 25
Licença de Operação	1213/2014	permissão especial de transporte
Licença de Operação	1216/2014	BR 116/RS - Lote 3 – Jazida E9
Licença de Operação	1220/2014	BR 116/RS - Lote 6 - Canteiro de obras
Licença de Operação	1227/2014	BR 116/RS - Lote 4 – Pedreira
Licença de Operação	1228/2014	BR 116/RS - Lote 7 - Canteiro de obras
Licença de Operação	1229/2014	BR 116/RS - Lote 3 – Pedreira P5
Licença de Operação	1234/2014	BR 116/RS - Lote 4 - Canteiro de Obras
Licença de Operação	1236/2014	BR 116/RS - Lote 9 - Canteiro de Obras 2
Licença de Operação	1237/2014	BR 116/RS - Lote 1 – Pedreira P2
Licença de Operação	1239/2014	BR 116/RS - Lote 7 - Jazida EC 01
Licença de Operação	1247/2014	BR 163 - Segmento Santarém - Rurópolis: Áreas de apoio
Licença de Operação	1249/2014	BR 116/RS - Lote 6 - Pedreira
Licença de Operação	1257/2014	BR 163 - Segmento Santarém - Rurópolis: Áreas de apoio
Licença de Operação	1258/2014	BR 285 RS/SC - Canteiro de obras
Licença de Operação	1266/2014	BR 116/RS - Lote 7 – Pedreira
Licença de Operação	1269/2014	BR 116/RS - Lote 1 – Canteiro
Licença de Operação	1271/2014	BR 116/RS - Lote 8 - Jazida km 487
Licença de Operação	1273/2014	BR 116/RS - Lote 3 - Canteiro de obras

Fonte: Relatório gerado no *site* <http://www.ibama.gov.br/licenciamento/> em 15/06/2015.

Esse quadro mostra que, das 70 licenças de operação emitidas em 2014, 21 são relativas a unidades de apoio como jazidas e canteiros de obra, que dão suporte às grandes obras rodoviárias.

Verifica-se, pois, que o Ibama tem trabalhado sua demanda com indicador relativo ao número de processos ativos e sua eficiência com o número de licenças

emitidas por ano. São informações puramente focadas no processo, sem aferição da efetividade de suas medidas.

Somado a isso, o Ibama não tem dimensão, hoje, de sua verdadeira demanda represada, visto que o número de processos ativos não é suficiente para essa quantificação. Também não sabe quantos estudos recebe em média e quantos são devolvidos, como bem demonstra a declaração abaixo, dada em resposta ao Pedido de Informação nº 02680000585201576, de 23/03/2015:

[...] informamos que nosso sistema informatizado **não permite a consulta pelos parâmetros prazo para manifestação/análise ou entrega/devolução de estudos**. Existem atualmente cerca de 1.800 processos vigentes na Diretoria de Licenciamento Ambiental, e, por não estarem disponíveis de forma sistematizada, **somente a consulta processo a processo pode identificar as informações desejadas**.

Convém registrar que o “número de licenças ambientais concedidas após o prazo máximo destinado à sua análise, em desacordo com a determinação legal” é um dos indicadores que o TCU determinou ao Ibama que adotasse, nos idos de 2003, por meio do Acórdão 516/2003-TCU-Plenário<sup>111</sup>.

Ainda, vale explicar porque um “processo ativo” não é suficiente para quantificação da demanda. Ele pode estar tanto na fase de licença prévia quanto na de instalação ou de operação (ordinária ou corretiva). Pode até mesmo já ter uma Licença de Operação vigente em fase de acompanhamento. São demandas de naturezas diversas que podem ser encontradas em cada “processo ativo”. Pode também ter sido emitido um Termo de Referência e estar “aguardando o estudo”. Além da natureza da demanda, a natureza do empreendimento também interfere sobremaneira na complexidade e esforço que deveria ser despendido no processo. Não se pode comparar um processo de uma rodovia de 2 km com um processo de usina nuclear.

Por isso, processo ativo de forma descontextualizada não pode ser indicador de demanda, se não estiver vinculado aos requerimentos pendentes, ao histórico de requerimentos, ao número de estudos pendentes de análise ou ao histórico dos que foram analisados. É apenas um dado solto, com pouca funcionalidade para dimensionamento da resposta a ser dada pela Administração.

Um bom exemplo de órgão ambiental que tem controle sobre sua demanda é a Cetesb, que, quando questionada, respondeu possuir, atualmente, 12.777 solicitações referentes a licenças, autorizações e outros na Diretoria C e 258 solicitações referentes a Estudos de Impacto Ambiental-EIA, Relatórios Ambientais Preliminares-RAP, Estudos Ambientais

---

<sup>111</sup> Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20040617/TC%20015.144.doc>. Acesso em: 01/07/2015.

Simplificados-EAS e demais licenças na Diretoria I. Na Cetesb, há duas diretorias que realizam o licenciamento ambiental no Estado de São Paulo, quais sejam Diretoria de Controle e Licenciamento Ambiental (Diretoria C) e Diretoria de Avaliação de Impacto Ambiental (Diretoria I). Essa divisão das diretorias traz uma clara separação por potencial de degradação.

Além de demonstrar conhecimento sobre a demanda represada, a Cetesb<sup>112</sup> ainda respondeu às seguintes questões:

***Quantas licenças foram emitidas entre 2010-2014?***

Atendimentos a solicitações de licenças, autorizações e outros:

Diretoria C				
2010	2011	2011	2013	2014
26.318	34582	41.991	43.458	39.112
Diretoria I				
2010	2011	2011	2013	2014
202	242	313	261	237

***Qual o tipo de empreendimento/atividade com maior demanda perante o licenciamento?***

Diretoria C - Atividade industrial em geral.

Diretoria I - Atualmente, transportes.

***Qual o tempo médio de uma licença?***

Diretoria C: O tempo médio é 120 dias. O tempo médio refere-se à análise e emissão de licenças referentes a todas as etapas de todos os licenciamentos, incluindo Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação; inclui o tempo dispendido pelos interessados em: atendimento de solicitações de informações complementares pedidas pela CETESB; execução de obras e instalação de equipamentos; cumprimento de exigências técnicas para a emissão das licenças de operação.

Diretoria I: Considerando-se o tempo total, ou seja, o tempo que o processo está sob análise na CETESB e o tempo de resposta às complementações por parte do interessado temos, o tempo médio: EAS 240 dias; RAP 250 dias e EIA 540 dias.

Para dar conta dessa demanda, a Cetesb possui 876 servidores na Diretoria C (sendo 635 técnicos) e mais 170 na Diretoria I.

---

<sup>112</sup> Resposta à Solicitação de Informação nº 64381154388, em 17/04/2015.

A Fundação Palmares, quando questionada sobre o número de processos ativos sobre licenciamento ambiental, pendentes de análise até 01/04/2015, apresentou os dados apresentados no Quadro 17, que seguem detalhados também no Anexo 5.

**Quadro 17 – Processos pendentes de análise na Fundação Palmares**

Tipologia	Total de processos ativos, pendentes de análise sobre licenciamento ambiental até a data base de 01/04/2015
Aproveitamentos Hidrelétricos	12
Linhas de Transmissão	26
Ferrovias	10
Rodovias	20
Eólica	6
Mineração	14
Gasoduto	6
Outros empreendimentos	16
<b>Total</b>	<b>110</b>
Fonte: compilação da resposta obtida via Pedido de informação nº 01590000292201535	

Ao ser questionado, o Iphan respondeu que o Centro Nacional de Arqueologia (CNA) possuía, naquela data (16/04/2015), 194 processos pendentes de análise, não sendo “possível dispensar um servidor para elaborar lista dos empreendimentos que se referem esses **194 processos**” (Pedido de Informação nº 01590000291201591). Isso mostra que o órgão tem a dimensão do passivo a ser enfrentado, embora não disponha de sistema informatizado que lhe facilite a geração de relatórios.

Para ter um parâmetro de comparação sobre o que representa essa demanda represada no Iphan, o Quadro 18 mostra o número de manifestações emitidas pelo CNA sobre licenciamento ambiental entre os anos de 2005 e 2015:

**Quadro 18 – Número de manifestações do Iphan sobre licenciamento ambiental**

Ano	Nº Ofícios
2005	158
2006	174
2007	208
2008	191
2009	161
2010	353
2011	244
2012	208
2013	687
2014	506
2015	168

Fonte: Pedido de Informação nº 01590000291201591.

A Funai, quando questionada sobre a quantidade de processos pendentes de análise e do número de análises realizadas nos últimos anos, informou, por meio de sua Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável, que os processos estavam em fase de consolidação para serem disponibilizados no *site* da Fundação na *internet*. Ainda assim, forneceu levantamento preliminar, relacionando parte das manifestações enviadas no período de 2013 a março de 2015, que consta no Anexo 6.

## **15. Excesso de burocracia e gestão arcaica**

A gestão processual do Ibama é notadamente burocrática, sustentando-se no formalismo para reduzir ingerências políticas que frequentemente atingem o Instituto. Tal afirmação coaduna com as fraquezas identificadas pelo próprio órgão na matriz SWOT<sup>113</sup> de seu Planejamento Estratégico, apresentada no Quadro 19:

---

<sup>113</sup> SWOT – *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*: Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças.



### Quadro 19 – Matriz SWOT do Ibama

<p style="text-align: center;"><b>Forças</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conhecimento e capacidade técnica</li> <li>2. Identidade do Ibama</li> <li>3. Papel preponderante do Ibama no Sisnama</li> <li>4. Credibilidade</li> <li>5. Comprometimento dos servidores com a questão ambiental</li> <li>6. Disponibilidade de grande volume de dados nos sistemas de controle</li> <li>7. Uso de mecanismos para mediar interesses e conflitos</li> <li>8. Capilaridade da organização</li> <li>9. Boa infraestrutura na Sede</li> </ol>	<p style="text-align: center;"><b>Fraquezas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Carreira de especialista em meio ambiente pouco valorizada e com baixa remuneração</li> <li>2. Insatisfação e desmotivação dos servidores</li> <li>3. Ausência de política de gestão de pessoas</li> <li><b>4. Deficiência de planejamento institucional</b></li> <li>5. Insuficiência de recursos financeiros e materiais</li> <li><b>6. Deficiência na gestão da informação</b></li> <li><b>7. Falta de gestão do conhecimento</b></li> <li><b>8. Normas contraditórias e falta de normas claras</b></li> <li><b>9. Falta de mapeamento, padronização e normatização dos processos de negócios da instituição</b></li> <li><b>10. Capacidade gerencial deficitária</b></li> <li><b>11. Deficiência na comunicação interna</b></li> <li><b>12. Gestão orçamentária desarticulada do planejamento</b></li> <li><b>13. Ingerência política</b></li> <li><b>14. Soluções tecnológicas insuficientes</b></li> <li><b>15. Falta de visão corporativa, com fortalecimento de feudos</b></li> <li><b>16. Regimento interno defasado</b></li> <li><b>17. Estrutura organizacional que não atende às necessidades do Instituto</b></li> <li><b>18. Falta de transparência na interação com o cidadão usuário do serviço</b></li> <li><b>19. Falta de gestão por indicadores de avaliação institucional e funcional</b></li> <li>20. Força da marca pouco explorada</li> <li><b>21. Cultura organizacional resistente a mudança</b></li> </ol>
<p style="text-align: center;"><b>Oportunidades</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico que geram impacto ambiental</li> <li>2. Imagem institucional positiva</li> <li>3. Percepção do meio ambiente como um tema relevante pela sociedade</li> <li>4. Regulamentação do art. 23 da Constituição Federal</li> <li>5. Rio+20: participação do Ibama e decisões dela emanadas</li> <li>6. Política Nacional de Resíduos Sólidos</li> <li>7. Relevância do desenvolvimento sustentável nas políticas ambientais do governo</li> <li>8. Pressão internacional para o cumprimento de tratados internacionais pelo Brasil</li> <li>9. Cenário atual favorável para promover a recuperação de áreas degradadas</li> <li>10. Plano Nacional de Mudanças Climáticas</li> <li>11. Competência supletiva</li> <li>12. Existência de projetos de regulamentação do pagamento por serviços ambientais</li> <li>13. Adesão ao Gespública</li> </ol>	<p style="text-align: center;"><b>Ameaças</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desproporcionalidade entre a relevância da área ambiental e a destinação orçamentária</li> <li>2. Mudanças da legislação conduzidas sem a participação do IBAMA</li> <li>3. Indefinição do governo na organização e no papel dos órgãos federais de meio ambiente, gerando instabilidade no ambiente interno</li> <li>4. Ingerência política externa na tomada de decisão</li> <li>5. Influências políticas econômicas setoriais sobrepondo-se ao interesse da sociedade em relação ao meio ambiente</li> <li>6. Atuação deficiente dos órgãos ambientais estaduais e municipais no cumprimento do seu papel no Sisnama</li> <li>7. Insatisfação do cidadão usuário com os serviços <i>on line</i> do Ibama</li> <li>8. Percepção idealizada do meio ambiente, afetando/distorcendo as prioridades de atuação do Ibama</li> </ol>

Fonte: [http://ibama.gov.br/phocadownload/acesso\\_a\\_informacao/plano\\_estrategico\\_ibama-2012\\_2015.pdf](http://ibama.gov.br/phocadownload/acesso_a_informacao/plano_estrategico_ibama-2012_2015.pdf).  
Acesso em: 01/07/2015.

A ingerência política é um dos motivos clássicos que leva ao formalismo excessivo como forma de defesa. Apesar das inúmeras fragilidades, é necessário reconhecer que o Instituto vem envidando esforços para modernizar sua gestão. Nesse intuito, foi elaborado o Planejamento Estratégico do Ibama para o período 2012-2015<sup>114</sup>, que é certo ao afirmar que “são essenciais o entendimento, a construção e o pensamento estratégico que assegurem resultados capazes de atender às expectativas do Estado e da Sociedade em relação à atuação e ao papel conferido, ao longo da história, ao Ibama”. E continua:

A história das instituições e dos negócios bem sucedidos está atrelada a um bom planejamento, insistência na perseguição dos objetivos, implementação de ações corretas, pessoas certas nas funções certas e comprometidas umas com as outras. A missão é conhecida por todos e os indicadores de desempenho são constantemente medidos e avaliados. Porém, nem sempre as organizações, notadamente as instituições públicas, conseguem criar cultura para elaborar este planejamento e muito menos implementá-lo.

**Há que se reconhecer que não é fácil mudar a cultura organizacional e tirar as pessoas de sua inércia habitual mas, diante do contexto ambiental onde o Ibama está inserido, isto já não é uma opção e sim uma necessidade por sermos o órgão de controle do uso sustentável dos recursos naturais que o País precisa.**

Um dos aspectos positivos verificados no planejamento estratégico foi a participação do Ibama no Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), cuja finalidade consiste em fortalecer a gestão, tendo como premissa o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP). O processo de implantação, entretanto, ainda não foi finalizado.

Na tentativa de modernizar o trâmite processual, deu-se a implantação do Sistema Integrado de Gestão Ambiental (Siga), institucionalizado pela Instrução Normativa Ibama nº 23, de 30 de dezembro de 2013, que tem como finalidade regulamentar e gerenciar o processo de licenciamento ambiental no âmbito federal. São funcionalidades desse sistema:

- permitir acesso público a informações, entre elas: Formulário de Caracterização da Atividade – FCA, Termos de Referência aprovados, estudos, pareceres técnicos, agenda de audiências públicas, entre outros;

---

<sup>114</sup> Disponível em: [http://www.ibama.gov.br/phocadownload/acesso\\_a\\_informacao/plano\\_estrategico\\_ibama-2012\\_2015.pdf](http://www.ibama.gov.br/phocadownload/acesso_a_informacao/plano_estrategico_ibama-2012_2015.pdf). Acesso em: 01/07/2015.

- interconexão com informações georreferenciadas e com outros sistemas corporativos do Ibama e dos órgãos envolvidos no licenciamento ambiental, em particular o Cadastro Técnico Federal – CTF – e o Sistema de Gestão Documental – Doc.Ibama;
- conjunto de serviços disponibilizados ao empreendedor, como geração automática de requerimentos de licenças, serviço de envio automático de documentos, caixa de documento do processo e geração automática de boletos de taxas de licenciamento, entre outros, que farão parte do banco de dados do Siga;
- conjunto de documentos padronizados (ofícios, licenças, atas de reunião, relatórios, memorandos) que farão parte do banco de dados do Siga; e
- monitoramento dos prazos utilizados pelo empreendedor e pelo Ibama.

Destaca-se, entretanto, que essa modernização não foi sentida no processo de elaboração deste estudo, pois, durante a coleta de informações, houve considerável excesso de burocracia no Ibama. Ao solicitar, por meio do portal de informação do Governo Federal, cópia de alguns processos de licenciamento em trâmite naquele Instituto, o pedido foi inicialmente negado, remetendo-se à necessidade de preenchimento de formulário específico a ser protocolado. Para cada um dos mais de trinta processos solicitados, foi preciso o preenchimento de formulário individual. Para agravar a situação, foi informado que o analista ambiental detentor de cada processo teria de interromper seus trabalhos para providenciar sua digitalização e envio.

Embora a Instrução Normativa Ibama nº 2/2013<sup>115</sup> estabeleça em seu art. 3º, § 1º, que o Ibama atenderá ao interessado ou ao seu representante legal no prazo de três dias úteis após o requerimento, algumas solicitações registradas em 08/04/2015, para comporem este estudo, não foram atendidas até a data de 01/07/2015<sup>116</sup>.

Ainda assim, o órgão dá preferência para cessão de cópias por essa via, pois a extrapolação do prazo não acarreta penalidades aos servidores, diferentemente do que acontece no portal de informação do Governo Federal, no qual a falta de resposta, se injustificada, pode provocar a responsabilização do gestor.

O Doc.Ibama também recebeu críticas recentes de seus principais usuários. Em manifestação dos analistas ambientais, apresentada na Carta Aberta<sup>117</sup> intitulada

---

<sup>115</sup> Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/IBAMA/IN0002-080213.pdf>. Acesso em: 01/07/2015.

<sup>116</sup> São elas: 02001.006411/2015-14; 02001.006412/2015-63; 02001.006414/2015-52; 02001.006415/2015-05; 02001.006416/2015-41; 02001.006418/2015-31; 02001.006420/2015-18; 02001.006422/2015-02; 02001.006423/2015-43; 02001.006426/2015-87; 02001.006429/2015-11; 02001.006430/2015-45; 02001.006432/2015-34; 02001.006434/2015-23; 02001.006436/2015-12; 02001.006439/2015-56.

<sup>117</sup> Carta Aberta Servidores da Dilic intitulada “Propostas dos servidores da Dilic para a melhoria do licenciamento ambiental federal no Ibama”, direcionada ao Diretor de Licenciamento Ambiental Substituto em 24/06/2015.

“Propostas dos servidores da Dilic para a melhoria do licenciamento ambiental federal no Ibama”, são mencionadas as seguintes fragilidades:

O Doc.Ibama não atende algumas demandas importantes da Dilic, como elaboração de minutas de licença, de relatórios de vistoria, inserção de figuras em documentos técnicos, inserção de ofícios no processo digital e etc. A emissão de licenças ambientais é feita via editor de texto, com deficiências nos padrões de forma e conteúdo. Além disso, são recorrentes os problemas com o sistema, bem como há um gasto excessivo de tempo na elaboração e formatação de documentos devido às limitações do sistema, assim como na instrução do processo digitalizado.

Outras críticas são feitas à gestão de documentos. Afirma-se que “tem ocorrido morosidade e até ausência de respostas da Diretoria quanto aos documentos emitidos ou minutados pelos servidores [...]. Por exemplo, documentos minutados nas coordenações são emitidos pela Dilic, mas não retornam em versão final para instrução processual e a alteração de conteúdo de minuta não é comunicado às coordenações”.

O descontrole processual é evidente. Como sugestões de melhoria, os servidores propõem: incrementar o apoio administrativo para a Diretoria de Licenciamento; efetivar a implantação do Siga e criar uma política de aprimoramento contínuo do Doc.Ibama/Siga para as necessidades da Dilic (rastreadabilidade de documentos minutados, elaboração de minutas de licença, elaboração de relatórios de vistoria, inserção de figuras em documentos técnicos etc.).

Verificou-se também que, embora a funcionalidade do banco de dados tenha sido bem explorada, a gestão da informação foi pouco favorecida até esta etapa do desenvolvimento. Os processos em papel continuam a tramitar paralelamente e não se garante que suas informações estejam integralmente no Doc.Ibama, o que compromete a confiabilidade do sistema. Pode-se dizer que se trata preponderantemente de um gerenciador de arquivos, e não de um sistema de gestão.

Na auditoria do TCU de 2009, que resultou no Acórdão 2.212/2009-TCU-Plenário, aquele Tribunal recomendou melhorias no Sistema Informatizado do Licenciamento Ambiental (SisLic), após detectar que os únicos relatórios viáveis naquele momento eram: a) licenças emitidas por ano; b) licenças emitidas por período; c) quantitativo anual de licenças emitidas por tipo/ano; d) licenças emitidas por ano, estados e municípios. A servidora responsável pelo SisLic à época atestou que o atual sistema ainda não produzia nenhum tipo de relatório gerencial com dados de avaliação de impactos ambientais.

Atualmente, mesmo após a implantação de melhorias na automatização dos processos, o gerenciamento de indicadores ainda é precário. Isso se percebe quando o Ibama, ao ser questionado sobre a demanda de trabalho represada no licenciamento, não consegue dimensioná-la pelo sistema.

O mapeamento de processos realizado no âmbito do Planejamento Estratégico, por sua vez, é bastante voltado aos pormenores das etapas e formas do processo licenciador, sem que tenham sido identificadas características propícias à gestão por resultados. O processo permanece autocentrado. Cada uma das etapas seguintes foi milimetricamente desenhada em fluxogramas:

- Analisar competência;
- Instaurar processo;
- Definir escopo;
- Receber requerimento de licença;
- Receber estudo ambiental;
- Realizar análise técnica;
- Avaliar requerimento de licença;
- Monitorar condicionantes ambientais (pós-licença);
- Definir locais para distribuição do estudo;
- Receber contribuições;
- Solicitar documentos;
- Analisar solicitação de pessoal para compor equipe;
- Definir equipe.

A expectativa é que, após plenamente instalado e operacionalizado, o Siga permita o gerenciamento de indicadores de eficácia, eficiência, efetividade e relevância, tanto para o processo administrativo de licenciamento como para o processo de avaliação de impacto ambiental que subsidia o licenciamento.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

---

Como o licenciamento ambiental é um processo lento, caro e complexo, é essencial que ao final deste processo seja atingido o seu objetivo primordial: o de garantir a preservação ambiental e a sustentabilidade dos empreendimentos licenciados. **Na condição de gestor federal na área ambiental, o Ibama deve focar as suas atividades de licenciamento mais para o resultado finalístico do processo e não apenas para os procedimentos em si.** Neste sentido, é importante que o Ibama avalie, em todas as etapas do processo de licenciamento, se os impactos ambientais negativos causados pelos empreendimentos foram efetivamente mitigados, a fim de garantir um desenvolvimento econômico sustentável sem o comprometimento do patrimônio ambiental nacional (Acórdão 2.212/2009-TCU-Plenário<sup>118</sup>).

O licenciamento ambiental encontra-se atualmente em um quadro de crise institucional e normativa. A falta de delimitação explícita de responsabilidades tem levado o instrumento a incorporar inúmeras funções que não lhe são típicas e tampouco próprias.

Como bem explica a Abema<sup>119</sup>, sem o apoio de importantes mecanismos como a Avaliação Ambiental Estratégica, o Zoneamento Ambiental, o Monitoramento Contínuo da Qualidade Ambiental, os Planos Diretores de Bacias Hidrográficas e a Avaliação Ambiental Integrada, o licenciamento perde a sua finalidade como instrumento para aferir os impactos, tornando-se cada vez mais uma prática cartorial, em prejuízo da proteção do meio ambiente.

Os últimos anos têm presenciado a edição de inúmeros atos normativos isolados, enquanto os empreendedores clamam por um regramento unificado, com regras coerentes e harmônicas. A multiplicidade de atores sem conexão hierárquica no mesmo processo decisório também tem dificultado a gestão.

Mesmo nos pontos em que o Ibama avançou, o fez com pouco resultado efetivo. A informatização dos processos não dispensou o papel, tampouco garantiu a transparência. O mapeamento de competências sequer foi capaz de diagnosticar que lhe faltavam profissionais capacitados no meio socioeconômico.

O mapeamento dos processos, por sua vez, foi autocentrado, focou nos procedimentos do licenciamento e não no macroprocesso de AIA. Detalhou ao extremo cada

---

<sup>118</sup> Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20091002/009-362-2009-4-MIN-AC.rtf>. Acesso em: 01/07/2015.

<sup>119</sup> ABEMA – Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente. **Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil**. Organização José Carlos Carvalho – Brasília: Abema, 2013. 92 p. Disponível em: [http://www.abema.org.br/site/arquivos\\_anexo/Livro\\_Relatorio\\_Final\\_2.pdf](http://www.abema.org.br/site/arquivos_anexo/Livro_Relatorio_Final_2.pdf). Acesso em: 01/07/2015.

passo, mas, pelo menos aparentemente, não questionou a pertinência de certas etapas, práticas e documentos.

A imaturidade da gestão leva à máxima: “preciso de mais servidores e mais orçamento”, o que, por si só, não garante o sucesso do licenciamento. O Ibama não tem controle sobre o número de demandas a serem respondidas e também não sabe dizer quais estão dentro do prazo e quais estão vencidas. Há muita margem para avançar em efetividade, por meio da priorização baseada em ponderação de riscos e na adoção de uma administração gerencial focada em resultados.

Essa proposta, entretanto, já encontra resistência entre o corpo técnico de analistas ambientais federais. Prova disso foram as declarações da nova Diretora de Licenciamento do Ibama que, de pronto, foram alvo de resposta por parte dos analistas ambientais federais, nos seguintes termos<sup>120</sup>:

Há um tempo mínimo para o licenciamento ambiental de uma atividade/empreendimento, que segue um processo racional e se inicia com a elaboração do termo de referência para a realização dos estudos ambientais, segue com a realização dos estudos (que pode levar mais de um ano, dependendo da complexidade do projeto), a análise e aprovação, a elaboração do projeto detalhado e das medidas a serem adotadas para evitar, reduzir ou compensar impactos; e por aí segue. “Queimar” ou “enxugar” etapas para ganhar tempo pode prejudicar totalmente a racionalidade do processo e reduzir a efetividade do licenciamento ambiental, tornando o procedimento meramente burocrático.

Essa foi a resposta para a afirmação de que o licenciamento era **lento e lhe faltava foco**.

Ainda que por muitas vezes o **licenciamento seja utilizado para mascarar outras fragilidades do setor público e privado em gerir seus investimentos**, fica claro que há uma série de gargalos a serem superados para amenizar a “culpa” do licenciamento ambiental.

Na tentativa de consolidar as fragilidades do licenciamento discutidas neste estudo, bem como propor encaminhamentos para sua resolução, é apresentado o Quadro 20:

---

<sup>120</sup> <http://www.sindsep-df.com.br/upload/arquivos/0240629001433339949.pdf>. Acesso em: 01/07/2015.

**Quadro 20 – Propostas de ação para o enfrentamento dos problemas identificados no processo de licenciamento ambiental**

Sintoma	Causas	Propostas
Estudos extensos, de baixa qualidade e focados no diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ausência de diretrizes objetivas que estabeleçam as “regras do jogo”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborar manual técnico contendo roteiro metodológico para a avaliação de impactos ambientais (por tipologia), bem como roteiro metodológico para análise desse material pelos analistas ambientais<sup>121</sup>.</li> <li>Formular, no âmbito do manual técnico, as questões que devem ser respondidas no desenvolvimento dos estudos, a fim de delimitar o diagnóstico às informações que serão úteis à tomada de decisão.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de conexão entre o levantamento dos aspectos ambientais, o diagnóstico ambiental, a análise de impactos e as propostas de medidas mitigadoras e compensatórias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborar manual técnico com a lógica racional de estruturação da AIA.</li> <li>Nos termos de referência padronizados por tipologia, limitar o diagnóstico ambiental aos atributos suscetíveis de interagirem com o empreendimento.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Forma de contratação dos estudos, especialmente pelo setor público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Divulgar amplamente os estudos rejeitados e o motivo que ensejou tal rejeição, a fim de fomentar concorrência entre as consultorias.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pedido ao empreendedor de informações que deveriam ser disponibilizadas pelo próprio poder público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reforçar o Sinima;</li> <li>Dispensar o empreendedor de elaborar estudos quando o poder público dispuser de informação suficiente à tomada de decisão.</li> </ul>
Excesso de condicionantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ausência da variável ambiental na concepção dos projetos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prever a AAE em lei;</li> <li>Conceder incentivos no âmbito do processo de licenciamento para os empreendimentos com gestão ambiental mais desenvolvida, oferecendo licenciamento simplificado e maiores prazos de validade das licenças, entre outros.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ausência de diretrizes técnicas para encadeamento lógico da AIA, transferindo para as condicionantes aspectos de diagnóstico ambiental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborar manual técnico.</li> </ul>

<sup>121</sup> Em linha com o que prescreve o Acórdão 2.212/2009-TCU-Plenário.



	<ul style="list-style-type: none"> <li>Muito poder e responsabilidade concentrados na base da pirâmide hierárquica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reforçar o papel decisório e de responsabilidade na cadeia hierárquica da autoridade licenciadora, cabendo ao dirigente máximo (ou órgão colegiado), subscritor da licença, o último julgamento e filtro das condicionantes que não contribuem para a gestão ambiental efetiva;</li> <li>Capacitar a base da pirâmide para que as condicionantes sugeridas nos pareceres técnicos guardem relação com os impactos identificados e tenham resultado prático na gestão do empreendimento.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de foco no resultado e ênfase no controle prévio e documental, com monitoramentos que não se prestam à tomada de decisão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitar os analistas ambientais e os gestores responsáveis pela emissão das licenças.</li> <li>Substituir condicionantes ambientais recorrentes por manuais de boas práticas, transferindo o controle prévio para a fiscalização direta.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tentativa de driblar as amarras burocráticas do poder público, repassando ao particular responsabilidades do Estado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborar manual técnico com a delimitação das responsabilidades na aplicação do licenciamento ambiental.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de conexão entre o diagnóstico ambiental, a análise de impactos e as propostas de mitigação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborar manual técnico com a lógica racional de estruturação da AIA.</li> </ul>
Falta de acompanhamento da efetividade das condicionantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Administração burocrática, pautada no controle prévio em detrimento da fiscalização dos resultados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementar a gestão gerencial voltada para resultados;</li> <li>Elaborar manuais de boas práticas para o gerenciamento de aspectos e impactos ambientais recorrentes, transferindo o controle prévio (imposição de condicionantes) para a avaliação dos resultados (fiscalização direta).</li> <li>Estabelecer acompanhamento sistemático das condicionantes ambientais, priorizadas com base em critérios de risco e potencial de degradação.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de definição de metas para a avaliação da efetividade do licenciamento ambiental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definir indicadores e metas para os resultados esperados para o licenciamento ambiental com foco nos seus efeitos no meio ambiente, e não no controle dos meios (nº de licenças e nº de audiências públicas, por exemplo).</li> </ul>

Falta de foco no que realmente importa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausência de gestão de riscos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Priorizar as ações com base em avaliação de risco.</li> </ul>
Falta de visão holística do processo de AIA e desconsideração dos impactos positivos dos empreendimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existência de instâncias decisórias paralelas em um quadro de confusão institucional no qual se incluem os órgãos ambientais e as instituições intervenientes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforçar o papel decisório dos órgãos ambientais e o papel opinativo dos demais interessados.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de diretrizes para a análise encadeada e integrada dos aspectos, impactos e medidas mitigadoras e compensatórias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar manual técnico com orientações de análise que considerem os impactos positivos na análise da viabilidade do empreendimento.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise dos estudos feita de forma multidisciplinar e fragmentada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar práticas de trabalho que favoreçam a análise interdisciplinar, a exemplo da gestão de projetos com análise multicritério e das salas de situação para resolução de problemas complexos e emergenciais.</li> <li>• Elaborar manual técnico.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de conexão lógica e proporcionalidade entre medidas protetivas → mitigadoras → compensatórias → compensação ambiental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar manual técnico.</li> <li>• Reavaliar cálculo da compensação ambiental.</li> </ul>
Falta de marco regulatório para as questões sociais e condicionantes que extrapolam as obrigações do empreendedor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de políticas públicas efetivas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delimitar em lei que a responsabilidade do empreendedor se restringe aos impactos vinculados ao seu empreendimento;</li> <li>• Delimitar as responsabilidades do poder público e do empreendedor no que se refere aos impactos sociais;</li> <li>• Estudar a possibilidade de incluir os aspectos sociais no escopo da Compensação Ambiental, que hoje cuida tão somente de “apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral”, ou elaborar forma de compensação similar, a fim de transferir para o poder público a responsabilidade pela aplicação dos recursos.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desconhecimento da estrutura de responsabilidades na qual se pautam as políticas públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborar manual técnico com a delimitação das responsabilidades na aplicação do licenciamento ambiental;</li> <li>Capacitar os analistas ambientais e os gestores responsáveis pela emissão das licenças.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falha de conexão entre a análise do diagnóstico ambiental e do levantamento de aspectos e impactos ambientais do empreendimento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitar o corpo técnico;</li> <li>Elaborar manual.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de profissionais especialistas no meio socioeconômico para a inserção de forma integrada dos aspectos culturais e indígenas na avaliação holística da matriz de impactos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alterar o formato do concurso público para analista ambiental, com provas específicas para cada competência/habilidade requerida.</li> </ul>
Multiplicidade de atores com poder discricionário	<ul style="list-style-type: none"> <li>Crise institucional e falta de visão holística.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer a autonomia e o poder decisório das autoridades licenciadoras;</li> <li>Manter estruturas colegiadas com poder decisório sobre a viabilidade ambiental do empreendimento.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análise multidisciplinar (meio físico, biótico e socioeconômico).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitar os analistas ambientais em ferramentas que estimulem a análise integrada.</li> </ul>
Postergação de estudos e condicionantes em diferentes fases do licenciamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pressão política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reforçar a autonomia dos órgãos ambientais com composição de poder decisório colegiado sustentado em estrutura qualificada.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Condicionantes cujo cumprimento extrapola o controle do empreendedor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Delimitar as responsabilidades em lei.</li> </ul>
Frequente judicialização dos processos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Subjetividade da terminologia utilizada e das decisões.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborar manual técnico.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de instância recursal efetiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regulamentar as possibilidades de recurso administrativo à decisão da autoridade licenciadora.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ausência de espaço arbitral atrativo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Criar espaço arbitral para a gestão de conflitos antes da judicialização.</li> </ul>
Medo de processo criminal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ocorrência de casos em que o MPF dirigiu-se diretamente à equipe técnica, nominalmente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alteração da Lei de Crimes Ambientais, para excluir a modalidade culposa do art. 67 da Lei nº 9605/1988.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Possibilidade de responsabilização individual dos técnicos licenciadores por conduta culposa em decorrência da Lei de Crimes Ambientais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Distribuir as responsabilidades ao longo da cadeia hierárquica.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fragilidade do poder decisório ao divergir da equipe técnica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborar manual técnico que dê embasamento mais objetivo às decisões.</li> </ul>

Ausência de AAE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrutura institucional do poder executivo fragmentada, o que prejudica a formulação de AAE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelecer regras simplificadas de licenciamento para empreendimentos componentes de projetos, planos e programas submetidos à AAE ou outro mecanismo de gestão territorial;</li> <li>• Prever a AAE em lei.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de cultura de planejamento de longo prazo.</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informações ambientais não sistematizadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Padronizar e informatizar o envio de informações ambientais dos empreendedores aos órgãos ambientais e destes para o Sinima.</li> </ul>
Ausência de dados e informações ambientais sistematizadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispersão das ações e falta de ferramentas de tecnologia da informação eficientes para o seu gerenciamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimento do Sinima;</li> <li>• Definir metodologia para apresentação dos metadados que embasam os estudos ambientais e monitoramentos realizados pelo empreendedor;</li> <li>• Informatizar a entrega desses dados, substituindo o papel.</li> </ul>
Excesso de atos normativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crise institucional e falta de visão holística sobre o licenciamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidar as normas, revogando os dispositivos inaplicáveis ou divergentes.</li> </ul>
Intervenção excessiva do Ministério Público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de transparência.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informatizar o processo, disponibilizando seu conteúdo integral na <i>internet</i> (ressalvado eventual sigilo).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Embasamento subjetivo das decisões.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar manual técnico.</li> </ul>
Falta de estrutura e pessoal nos órgãos ambientais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baixos salários.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reestruturar as carreiras ambientais, com o aumento dos salários e atenção específica à atividade de licenciamento.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rotatividade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer a carreira com base no mérito.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de capacitação continuada e focada às necessidades particulares do órgão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adotar metodologia de gestão por competência atrelada aos objetivos e metas institucionais.</li> </ul>
Grande demanda represada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atenção dispensada a pequenas intervenções, em detrimento de empreendimentos com maior potencial de degradação – falta de priorização baseada em análise de risco.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolver cultura de gestão de risco para priorizar as ações e delimitar o escopo das análises.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestão por “processos ativos”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adotar metodologia de gestão de projeto nas fases de LP e LI e auditoria de sistema de gestão para a fase de LO.</li> </ul>
Excesso de burocracia e gestão arcaica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apelo à burocracia como defesa à pressão política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar visão gerencial e reforçar a autonomia dos órgãos ambientais por meio do enfrentamento da crise institucional e do reforço do poder decisório (decisões colegiadas).</li> </ul>

Considerando as recomendações que mais se repetem e aquelas que, com **menor esforço, resolvem um grande número de problemas**, recomenda-se a priorização das seguintes abordagens:

- Incorporar no processo de licenciamento critérios de gestão de risco para priorização das ações;
- Definir em lei a matriz de responsabilidades no licenciamento, esclarecendo que a responsabilidade do empreendedor se limita aos impactos vinculados ao seu empreendimento;
- Elaborar manual técnico sobre AIA;
- Substituir a análise prévia de planos e programas pela edição de manuais de boas práticas, quando possível, que permitam fiscalização direta;
- Estabelecer um acompanhamento sistemático das condicionantes ambientais, priorizadas com base em critérios de risco e potencial de impacto;
- Substituir a análise multidisciplinar por uma análise integrada;
- Substituir a gestão de processos ativos por “gestão de projetos”;
- Enfrentar a crise institucional com diferenciação clara dos agentes responsáveis por agendas temáticas (indigenista, cultural e outras) daquele responsável pelo papel decisório no licenciamento ambiental;
- Capacitar o corpo técnico e garantir remuneração equivalente ao grau de responsabilidade do licenciamento;
- Informatizar o processo de licenciamento;
- Adotar metodologia de gestão da informação;
- Consolidar as normas referentes a licenciamento ambiental.

As propostas não são novidade, mas, em tempo de crise, é preciso que obviedades sejam ditas. Acredita-se que, com essa linha de atuação, seja possível direcionar a energia para os problemas com impacto associado mais significativo.

Consultoria Legislativa, em 16 de julho de 2015.

**Rose Mirian Hofmann**

Consultora Legislativa

**ANEXO 1 – Exemplo de postergação de estudos e condicionantes na Licença de Instalação nº 928/2013 relativa às Obras de Pavimentação da Rodovia SC-290 (antiga SC-450), Trecho Divisa RS/SC – Praia Grande/SC, do km 0+000 ao km 15+745,11, de acordo com o Projeto de Engenharia aprovado pelo Ibama**

- Condicionante 2.2 Apresentar, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, readequação do Programa de Comunicação Social e de Educação Ambiental, de acordo com as “Recomendações e Determinações de Adequações” que serão encaminhadas via ofício ao empreendedor. Tais adequações deverão ser aprovadas pelo Ibama, **com início de implementação das ações anterior às obras.**
- Condicionante 2.3 As obras somente poderão ser iniciadas posteriormente à liberação formal pelo Ibama, que se dará após apresentação e análise dos seguintes documentos:
  - 2.3.1 Manifestação formal do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN favorável ao reinício das obras no segmento entre os km 8+000 e 15+745,11 e ao início das intervenções no segmento entre os km 0+000 e 8+000.
  - 2.3.2 Comprovação da contratação da execução do Plano Básico Ambiental – PBA. Junto à tal comprovação deverão ser enviadas as seguintes informações e documentações da totalidade da equipe técnica que executará os Programas Ambientais: nome; formação; função na equipe/programa; Cadastro Técnico Federal (CTF – atualizado e sem pendências); número de registro no Conselho de Classe; e cópia das Anotações de Responsabilidade Técnica (ART). No caso de pesquisadores cujas profissões não possuam Conselho de Classe deverá ser apresentada “Declaração de Participação e Responsabilidade”.
  - 2.3.3 Outorgas ou dispensas, chanceladas pelo órgão gestor dos recursos hídricos competente, relativas às atividades de Pavimentação da SC-290 que se enquadrem nas premissas listadas na Lei nº 9.433/97, que trata da Política Nacional de Recursos Hídricos, tais como: construção de Obra de Arte Especial – OAE, de Obra de Arte Corrente – OAC e eventual captação de água.
  - 2.3.4 Comprovação da implantação de Barreiras de Siltagem em ambos os lados da rodovia no segmento entre os km 2+200 e 3+300, área de ocorrência de *Thoropa saxatilis*.
  - 2.3.5 Esclarecimento sobre os quilômetros exatos de implantação das Passagens de Faunas Aéreas a serem implantadas nos km 3+585 e 3+900, pois no Projeto de Engenharia constam os km 3.533 e 3.878, respectivamente.
  - 2.3.6 Informação das quilometragens de implantação dos sonorizadores.

- 2.3.7 Confirmação de reinserção no Projeto de Engenharia dos 06 Refletores Dissipativos de Luzes de Faróis (03 de cada lado da pista) a serem instalados nos km 8.420 – 8.440 – 8+460.
- 2.3.8 Esclarecimento se somente serão implantadas as placas de sinalização “Atenção, Travessia de Fauna”.
- 2.3.9 Descrição de como será o gerenciamento de efluentes gerados nas frentes de obras.
- 2.3.10 Plano de Ataque às Obras, contemplando: a) A logística na execução da pavimentação do segmento entre os km 0+000 a 8+000, com ênfase no que tange ao bloqueio da rodovia, considerando que não será autorizada a abertura de caminhos de serviço e/ou desvios mesmo dentro da faixa de domínio da rodovia; b) Detalhamento das medidas a serem implementadas para evitar o impedimento do fluxo de pessoas (como moradores dos municípios, serviços essenciais de emergência, bem como de trabalhadores e visitantes dos Parques Nacionais) entre Cambará do Sul/RS e Praia Grande/SC nos segmentos interrompidos, mesmo que temporariamente, pelas obras.
- 2.3.11 Inventário Florestal da Formação Alto Montana, contemplando parcelas fora da Área Diretamente Afetada – ADA, distribuídas de modo mais esparsas nas áreas de influência do empreendimento, e com comprovada suficiência amostral.
- 2.3.12 Reavaliação do posicionamento dos pontos amostrais de medição de ruídos, com inclusão obrigatória de 03 pontos (nas proximidades dos km 0+750,3 + 250,4 + 800).
- 2.3.13 Proposição de pontos amostrais de qualidade de água adicionais entre os km 0 e 12+375, em especial no segmento entre os parques e próximos aos locais de ocorrência da rã-das-cachoeiras (*Hylodes meridionalis*) e da rã-dos-lagedos (*Thoropa saxatilis*), sejam esses corpos d’água tangenciados ou interceptados pela rodovia. Deverá ser justificada tecnicamente, tanto a escolha dos pontos, quanto a ausência desses.

## **ANEXO 2 – Principais normativos sobre licenciamento ambiental publicados fora do ambiente do Conama entre 2007 e 2015**

- 10/01/2007: Instrução Normativa Ibama nº 146/2007<sup>122</sup>, que estabelece os critérios para procedimentos relativos ao manejo de fauna silvestre (levantamento, monitoramento, salvamento, resgate e destinação) em áreas de influencia de empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de impactos à fauna sujeitas ao licenciamento ambiental, como definido pela Lei nº 6.938/81 e pelas Resoluções Conama nº 001/86 e nº 237/97.
- 17/07/2008: Instrução Normativa Ibama nº 184/2008<sup>123</sup>, que estabelece procedimentos gerais de licenciamento ambiental e interlocução com órgãos envolvidos (alterada pela Instrução Normativa Ibama nº 14/2011).
- 07/04/2009: Instrução Normativa Ibama nº 06/2009<sup>124</sup>, que estabelece os procedimentos para emissão de Autorização de Supressão de Vegetação (ASV) e as respectivas Autorizações de Utilização de Matéria-Prima Florestal (AUMPF) no âmbito da Dilic/Ibama.
- 02/09/2009: Instrução Normativa ICMBio nº 05/2009<sup>125</sup>, que estabelece procedimentos para a análise dos pedidos e concessão da Autorização para o Licenciamento Ambiental de atividades ou empreendimentos que afetem as unidades de conservação federais, suas zonas de amortecimento ou áreas circundantes (revogada pela Instrução Normativa ICMBio nº 7/2014).
- 18/03/2010: Instrução Normativa Ibama nº 2/2010<sup>126</sup>, que estabelece procedimentos de licenciamento corretivo para regularização da malha rodoviária federal.

---

<sup>122</sup> Disponível em: [https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod\\_arqweb=IN146](https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod_arqweb=IN146). Acesso em: 06/07/2015.

<sup>123</sup> Disponível em: [https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod\\_arqweb=IN184](https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod_arqweb=IN184). Acesso em: 06/07/2015.

<sup>124</sup> Disponível em: [https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod\\_arqweb=IN062009](https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod_arqweb=IN062009). Acesso em: 06/07/2015.

<sup>125</sup> Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in052009.pdf>. Acesso em: 06/07/2015.

<sup>126</sup> Disponível em: [https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod\\_arqweb=IN022010](https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod_arqweb=IN022010). Acesso em: 06/07/2015.



- 23/11/2010: Instrução Normativa Ibama nº 12/2010<sup>127</sup>, que revoga a IN nº 7, de 13 de abril de 2009 e estabelece a inclusão de medidas mitigadoras para os efeitos das atividades capazes de emitir gases do efeito estufa, nos termos de referência elaborados pelo Ibama.
- 27/05/2011: Instrução Normativa Ibama/ICMBio nº 01/2011<sup>128</sup>, que estabelece as áreas de período de restrição periódica para as atividades de exploração e produção de óleo e gás, em áreas prioritárias para a conservação de tartarugas marinhas na costa brasileira.
- 05/08/2011: Portaria Ibama nº 12/2011<sup>129</sup>, transfere, da Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas (DBFLO), para a Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC) a competência para emitir autorizações de captura, coleta e transporte de material biológico para a realização de atividades de levantamento, monitoramento e resgate/salvamento de fauna no âmbito dos processos de licenciamento ambiental federal.
- 26/10/2011: Portaria Interministerial MMA-MS-MJ-MC nº 419/2011<sup>130</sup>, que regulamenta a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos no licenciamento ambiental de que trata o art. 14 da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007 (Revogada pela Portaria Interministerial MMA-MS-MJ-MC nº 60/2015).
- 26/10/2011: Portaria MMA nº 420/2011<sup>131</sup>, que dispõe sobre procedimentos a serem aplicados pelo Ibama na regularização e no licenciamento ambiental das rodovias federais (revogada pela Portaria MMA nº 289/2013).
- 26/10/2011: Portaria MMA nº 421/2011<sup>132</sup>, que dispõe sobre o licenciamento e a regularização ambiental federal de sistemas de transmissão de energia elétrica e dá outras providências.
- 26/10/2011: Portaria MMA nº 422/2011<sup>133</sup>, que dispõe sobre procedimento para o licenciamento ambiental federal de atividades e empreendimentos de exploração e

---

<sup>127</sup> Disponível em: [https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod\\_arqweb=IN0122010](https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod_arqweb=IN0122010)  
Acesso em 06/07/2015.

<sup>128</sup> Disponível em: [https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod\\_arqweb=IN%20Tartar](https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod_arqweb=IN%20Tartar)  
Acesso em 06/07/2015.

<sup>129</sup> Disponível em: [https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod\\_arqweb=PORT\\_012](https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod_arqweb=PORT_012)  
Acesso em 06/07/2015.

<sup>130</sup> Disponível em: [https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod\\_arqweb=Port419\\_11](https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod_arqweb=Port419_11)  
Acesso em 06/07/2015.

<sup>131</sup> Disponível em: [https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod\\_arqweb=Port420\\_11](https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod_arqweb=Port420_11)  
Acesso em 06/07/2015.

<sup>132</sup> Disponível em: [https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod\\_arqweb=Port421\\_11](https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod_arqweb=Port421_11)  
Acesso em 06/07/2015.

<sup>133</sup> Disponível em: [https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod\\_arqweb=Port422\\_11](https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod_arqweb=Port422_11)  
Acesso em 06/07/2015.

produção de petróleo e gás natural no ambiente marinho e em zona de transição terra-mar.

- 26/10/2011: Portaria Interministerial MMA-MT n° 423/2011<sup>134</sup>, que institui o programa de rodovias Federais ambientalmente sustentáveis para a regularização ambiental das rodovias federais (revogada pela Portaria Interministerial MMA/MT n° 288/2013).
- 26/10/2011: Portaria MMA n° 424/2011<sup>135</sup>, que dispõe sobre procedimentos específicos a serem aplicados pelo Ibama na regularização ambiental de portos e terminais portuários, bem como os outorgados às Companhias Docas, previstos no art. 24-A da Lei n° 10.683, de 28 de maio de 2003.
- 26/10/2011: Portaria Interministerial MMA/SEP n° 425/2011<sup>136</sup>, que institui o programa Federal de apoio à regularização e Gestão Ambiental Portuária - PRGAP de portos e terminais portuários marítimos, inclusive os outorgados às companhias Docas, vinculadas à SEP/PR.
- 27/10/2011: Instrução Normativa Ibama n° 14/2011<sup>137</sup>, que altera a IN n° 184/2008 sobre o Licenciamento Ambiental Federal.
- 21/11/2011: Instrução Normativa Conjunta Ibama/ICMBio n° 02/2011<sup>138</sup>, estabelecer áreas de restrição permanente e áreas de restrição periódica para atividades de aquisição de dados sísmicos de exploração de petróleo e gás em áreas prioritárias para a conservação de mamíferos aquáticos na costa brasileira.
- 14/07/2011: Instrução Normativa Ibama n° 08/2011<sup>139</sup>, que regulamenta, no âmbito do IBAMA, o procedimento da Compensação Ambiental, conforme disposto nos Decretos n° 4.340, de 22 de agosto de 2002, com as alterações introduzidas pelo Decreto 6.848, de 14 de maio de 2009.

---

<sup>134</sup> Disponível em: [https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod\\_arqweb=Port423\\_11](https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod_arqweb=Port423_11) Acesso em 06/07/2015.

<sup>135</sup> Disponível em: [https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod\\_arqweb=Port424\\_11](https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod_arqweb=Port424_11) Acesso em: 06/07/2015.

<sup>136</sup> Disponível em: [https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod\\_arqweb=Port425\\_11](https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod_arqweb=Port425_11) Acesso em 06/07/2015.

<sup>137</sup> Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=78863> Acesso em 06/07/2015.

<sup>138</sup> Disponível em: [https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod\\_arqweb=IN%20Mamif](https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod_arqweb=IN%20Mamif) Acesso em 06/07/2015.

<sup>139</sup> Disponível em: [https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod\\_arqweb=IN\\_08\\_11](https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod_arqweb=IN_08_11) Acesso em 06/07/2015.

- 05/04/2012: Portaria Interministerial MME/MMA nº 198/2012<sup>140</sup>, que estabelece a Avaliação Ambiental de Área Sedimentar - AAAS, disciplinando sua relação com o processo de outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, localizados nas bacias sedimentares marítimas e terrestres, com o processo de licenciamento ambiental dos respectivos empreendimentos e atividades.
- 09/05/2012: Instrução Normativa Ibama nº 05/2012<sup>141</sup>, que dispõe sobre o procedimento transitório de autorização ambiental para o exercício da atividade de transporte marítimo e interestadual, terrestre e fluvial, de produtos perigosos.
- 27/03/2012: Instrução Normativa Ibama nº 02/2012<sup>142</sup> Estabelece as bases técnicas para programas de educação ambiental apresentados como medidas mitigadoras ou compensatórias, em cumprimento às condicionantes das licenças ambientais emitidas pelo Ibama.
- 16/07/2013: Portaria Interministerial MMA/MT nº 288/2013<sup>143</sup>, que institui o Programa de Rodovias Federais Ambientalmente Sustentáveis – PROFAS, para fins de regularização ambiental das rodovias federais e revoga a Portaria Interministerial MMA-MT nº 423/2011.
- 16/07/2013: Portaria MMA nº 289/2013<sup>144</sup>, dispõe sobre procedimentos a serem aplicados pelo Ibama no licenciamento ambiental de rodovias e na regularização ambiental de rodovias federais e revoga a Portaria MMA nº 420/2011.
- 23/07/2013: Instrução Normativa Ibama nº 13/2013<sup>145</sup>, que estabelecer os procedimentos para padronização metodológica dos planos de amostragem de fauna exigidos nos estudos ambientais necessários para o licenciamento ambiental de rodovias e ferrovias.

---

<sup>140</sup> Disponível em: [https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod\\_arqweb=Por\\_198\\_12](https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod_arqweb=Por_198_12) Acesso em 06/07/2015.

<sup>141</sup> Disponível em: [https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod\\_arqweb=in\\_05\\_2012](https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod_arqweb=in_05_2012) Acesso em 06/07/2015.

<sup>142</sup> Disponível em: [https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod\\_arqweb=in\\_02\\_2012](https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod_arqweb=in_02_2012) e respectivo anexo em: [https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod\\_arqweb=anexoIN02](https://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod_arqweb=anexoIN02) Acesso em 06/07/2012

<sup>143</sup> Disponível em: [http://licenciamento.ibama.gov.br/Encontro%20Superintendentes%20-%20DILIC/Normativos/Portaria\\_Interministerial\\_288\\_2013%20%E2%80%93%20procedimentos%20para%20regularizacao%20de%20rodovias.pdf](http://licenciamento.ibama.gov.br/Encontro%20Superintendentes%20-%20DILIC/Normativos/Portaria_Interministerial_288_2013%20%E2%80%93%20procedimentos%20para%20regularizacao%20de%20rodovias.pdf) Acesso em: 06/07/2015.

<sup>144</sup> Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/PT0289-160713.pdf> Acesso em 06/07/2015.

<sup>145</sup> Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/IBAMA/IN0013-190713.pdf> Acesso em: 06/07/2015.

- 23/05/2014: Instrução Normativa Ibama nº 9/2014<sup>146</sup>, que estabelece os procedimentos relacionados às obras de emergência e urgência e de rotina em ferrovias, as quais integram a Licença de Operação, conforme disciplinam os arts. 7º e 8º da Resolução Conama nº 349/2004.
- 17/02/2014: Portaria MMA nº 55/2014<sup>147</sup>, que estabelece procedimentos entre o ICMBio e o Ibama relacionados à Resolução Conama nº 428/2010 e dá outras providências no âmbito do licenciamento ambiental federal.
- 07/11/2014: Instrução Normativa ICMBio nº 7/2014<sup>148</sup>, que estabelece procedimentos do ICMBio nos processos de licenciamento (revoga a Instrução Normativa ICMBio nº 05/2009).
- 17/12/2014: Portaria MMA nº 443/2014<sup>149</sup>, que protege, de modo integral<sup>150</sup>, incluindo, entre outras medidas, a proibição de coleta, corte, transporte, armazenamento, manejo, beneficiamento e comercialização, as espécies constantes da Lista Nacional Oficial de Espécies da Flora Ameaçadas de Extinção classificadas nas categorias Extintas na Natureza (EW), Criticamente em Perigo (CR), Em Perigo (EN) e Vulnerável (VU).
- 17/12/2014: Portaria MMA nº 444/2014<sup>151</sup>, que protege, de modo integral<sup>152</sup>, incluindo, entre outras medidas, a proibição de captura, transporte, armazenamento, guarda, manejo, beneficiamento e comercialização, as espécies constantes da Lista Nacional Oficial de Espécies da Fauna Ameaçadas de Extinção classificadas nas categorias Extintas na Natureza (EW), Criticamente em Perigo (CR), Em Perigo (EN) e Vulnerável (VU).
- 17/12/2014: Portaria MMA nº 445/2014<sup>153</sup>, que protege, de modo integral, incluindo, entre outras medidas, a proibição de captura, transporte, armazenamento, guarda, manejo, beneficiamento e comercialização, as espécies constantes da Lista Nacional Oficial de Espécies da Fauna Ameaçadas de Extinção - Peixes e Invertebrados Aquáticos

---

<sup>146</sup> DOU, Seção 1, p. 149, de 26/05/2014.

<sup>147</sup>

Disponível

em:

<http://www.icmbio.gov.br/intranet/download/arquivos/cdoc/biblioteca/resenha/2014/fevereiro/Res2014-02-18DOUICMBio.pdf>. Acesso em 06/07/2015.

<sup>148</sup> DOU, Seção 1, p. 83, de 10/11/2014.

<sup>149</sup> DOU, Seção 1, p. 110, de 18/12/2014.

<sup>150</sup> Prevê exceção para inventário florístico para licenciamento ambiental, mas não para uma eventual supressão que seja necessária para implantação de uma obra.

<sup>151</sup> DOU, Seção 1, p. 121, de 18/12/2014.

<sup>152</sup> Não prevê exceção para o licenciamento.

<sup>153</sup> DOU, Seção 1, p. 126, de 18/12/2014.

classificadas nas categorias Extintas na Natureza (EW), Criticamente em Perigo (CR), Em Perigo (EN) e Vulnerável (VU) (alterada pela Portaria MMA nº 98/2015).

- 24/03/2015: Portaria Interministerial MMA-MS-MJ-MC nº 60/2015<sup>154</sup>, estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Ibama (revoga a Portaria Interministerial MMA-MS-MJ-MC nº 419/2011).
- 27/03/2015: Instrução Normativa Funai nº 1/2012<sup>155</sup>, que estabelece procedimentos administrativos a serem observados pela Funai, quando instada a se manifestar nos processos de licenciamento ambiental federal, estadual e municipal, em razão da existência de impactos socioambientais e culturais aos povos e terras indígenas decorrentes da atividade ou empreendimento objeto do licenciamento.
- 10/07/2015: Instrução Normativa MMA nº 2/2015<sup>156</sup>, que dispõe sobre a supressão de vegetação e a captura, o transporte, o armazenamento, a guarda e manejo de espécimes da fauna, no âmbito do licenciamento ambiental, de que trata o art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e a supressão de vegetação em caso de uso alternativo do solo conforme definido pelo inciso VI, do art. 3º, da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que envolvam espécies constantes das Listas Nacionais Oficiais de Espécies da Flora e da Fauna Ameaçadas de Extinção, publicadas por meio das Portarias nos 443, 444 e 445, de 17 de dezembro de 2014.

---

<sup>154</sup>

Disponível

em:

<http://www.icmbio.gov.br/intranet/download/arquivos/cdoc/biblioteca/resenha/2015/marco/Res2015-03-25DOUICMBio.pdf>. Acesso em: 06/07/2015.

<sup>155</sup> DOU, Seção 1, p. 86, de 30/03/2015.

<sup>156</sup> DOU, Seção 1, p. 91, de 13/07/2015.

### ANEXO 3 – Lacunas das competências técnicas do perfil ideal do Analista Ambiental

Competências Técnicas	Quanto esta competência é necessária para o cargo (Média)	Importância (I)	Quanto o analista possui desta competência (Média)	Domínio (D)	Lacuna (N)
Conhecimento sobre geoprocessamento	7,70	Muito importante	4,73	Pouco domínio	40,59
Conhecimento sobre fiscalização ambiental	7,18	Muito importante	4,71	Pouco domínio	37,97
Conhecimento sobre gestão de conflitos	8,58	Muito importante	5,81	Domínio médio	35,97
Conhecimento sobre técnicas de reunião	8,32	Muito importante	5,79	Domínio médio	35,07
Conhecimento sobre padronização de processos	8,51	Muito importante	6,01	Domínio médio	33,92
Conhecimento sobre técnicas de comunicação	8,21	Muito importante	5,92	Domínio médio	33,53
Conhecimento de outros meios técnicos	7,90	Muito importante	5,76	Domínio médio	33,47
Conhecimento sobre gestão do tempo	8,50	Muito importante	6,15	Domínio médio	32,73
Conhecimento sobre a dinâmica de funcionamento de equipes de trabalho	8,58	Muito importante	6,21	Domínio médio	32,53
Conhecimento sobre as normas técnicas	8,85	Muito importante	6,39	Domínio médio	31,92
Conhecimento sobre planejamento de trabalho	8,71	Muito importante	6,42	Domínio médio	31,21
Conhecimento sobre procedimentos administrativos	8,59	Muito importante	6,37	Domínio médio	31,15
Conhecimento sobre rotinas administrativas, com instrução de processos, na forma das regras legais estabelecidas	8,77	Muito importante	6,47	Domínio médio	30,94
Conhecimento em gestão de processos do LAF	8,89	Muito importante	6,53	Domínio médio	30,84
Habilidade de argumentação	8,74	Muito importante	6,49	Domínio médio	30,66
Conhecimento sobre a legislação ambiental	9,38	Extrema importância	6,82	Domínio médio	29,81
Conhecimento de língua estrangeira	7,31	Muito importante	6,01	Domínio médio	29,14
Conhecimento sobre avaliação de impacto ambiental	9,52	Extrema importância	6,97	Domínio médio	28,83
Conhecimento sobre redação oficial	8,99	Muito importante	6,86	Domínio médio	28,18
Conhecimento técnico relacionado ao meio em que atua	9,45	Extrema importância	7,15	Muito domínio	26,90

Habilidade para operar os sistemas operacionais do Ibama	8,74	Muito importante	6,93	Domínio médio	26,86
Conhecimento sobre o uso de instrumentos de trabalho de campo: GPS e câmera	8,43	Muito importante	6,96	Domínio médio	25,64
Conhecimento sobre elaboração de textos técnicos	9,31	Extrema importância	7,49	Muito domínio	23,36
Conhecimento sobre informática	8,28	Muito importante	7,30	Muito domínio	22,40
Conhecimento de Língua Portuguesa	9,41	Extrema importância	7,88	Muito domínio	19,97
Habilidade para operar sistema de edição de textos	8,70	Muito importante	7,72	Muito domínio	19,84

Fonte: IBAMA. Relatório Produto 6 do Projeto de mapeamento de competências – Inventário de competências.  
Elaborado por TRAMITTY SERVIÇOS LTDA EPP. Brasília, 26 de dezembro de 2014.

#### ANEXO 4 – Lacunas das competências comportamentais do perfil ideal do Analista Ambiental

Competências Técnicas	Quanto esta competência é necessária para o cargo (Média)	Importância (I)	Quanto o analista possui desta competência (Média)	Domínio (D)	Lacuna (N)
Apoiar e subsidiar os processos de licitação no âmbito da Dilic	5,90	Importância média	4,45	Pouco domínio	32,69
Visão estratégica e contextualizada	9,05	Extrema importância	6,99	Domínio médio	27,22
Habilidade para gerenciar múltiplas tarefas de forma ordenada, com rapidez e correção	8,83	Muito importante	7,00	Muito domínio	26,48
Ter foco em resultados	8,80	Muito importante	7,07	Muito domínio	25,81
Capacidade de trabalhar sob pressão	8,37	Muito importante	7,02	Muito domínio	24,93
Capacidade de síntese	9,10	Extrema importância	7,27	Muito domínio	24,87
Capacidade de ponderação diante de imprevistos	8,73	Muito importante	7,28	Muito domínio	23,72
Capacidade de análise crítica	9,31	Extrema importância	7,53	Muito domínio	22,98
Comprometimento com o alcance dos objetivos da Dilic, com metas e prazos definidos	8,75	Muito importante	7,42	Muito domínio	22,60
Ser flexível na relação de trabalho	8,71	Muito importante	7,56	Muito domínio	21,26
Ter fluência verbal	8,78	Muito importante	7,67	Muito domínio	20,48
Atenção a detalhes na realização do trabalho	9,06	Extrema importância	7,77	Muito domínio	20,18
Ser proativo	8,65	Muito importante	7,74	Muito domínio	19,55
Objetividade na elaboração de documentos técnicos	9,42	Extrema importância	7,95	Muito domínio	19,36
Paciência na relação de trabalho	9,07	Extrema importância	7,87	Muito domínio	19,34
Buscar autodesenvolvimento para manter-se atualizado(a) em sua área de conhecimento	9,18	Extrema importância	7,90	Muito domínio	19,27
Disciplina na realização do trabalho	9,21	Extrema importância	7,98	Muito domínio	18,59
Empatia na relação com o outro	8,58	Muito importante	8,04	Muito domínio	16,85
Disponibilidade para ouvir as sugestões e críticas construtivas	9,24	Extrema importância	8,22	Muito domínio	16,47
Saber trabalhar em equipe	9,40	Extrema importância	8,27	Muito domínio	16,24



Imparcialidade na execução do trabalho	9,28	Extrema importância	8,30	Muito domínio	15,73
Manter relacionamento interpessoal adequado para a realização do trabalho	9,15	Extrema importância	8,48	Muito domínio	13,88
Impessoalidade na execução do trabalho	9,38	Extrema importância	8,54	Muito domínio	13,69
Zelo na realização do trabalho	9,34	Extrema importância	8,59	Muito domínio	13,20
Respeito e cortesia na relação com o outro	9,38	Extrema importância	8,87	Muito domínio	10,62
Responsabilidade na realização do trabalho	9,67	Extrema importância	9,01	Domínio extremo	9,54
Ter postura ética profissional	9,75	Extrema importância	9,32	Domínio extremo	6,60
Fonte: IBAMA. Relatório Produto 6 do Projeto de mapeamento de competências – Inventário de competências. Elaborado por TRAMITTY SERVIÇOS LTDA EPP. Brasília, 26 de dezembro de 2014.					

**ANEXO 5 - Número de processos ativos, pendentes de análise na Fundação Palmares,  
sobre licenciamento ambiental, até 01/04/2015**

<b>Tipologia</b>	<b>Empreendimento</b>	<b>Total</b>
Aproveitamentos hidrelétricos e um nuclear	UHE Tijuco Alto	12
	PCH Pituquinhos	
	AHE Laguna	
	UHE Foz São Domingos e Foz Atalaia	
	PCH Foz do Capão Grande	
	PCH Andorinha	
	PCH Mucuri	
	PCH Ponte de Pedra	
	Usina de Angra 3	
	PCH CC 4402 - Comodoro MT	
	PCH CC 4401 - Comodoro MT	
	UHE Mabará	
Linhas de Transmissão	LT 230 KV Jardim Penedo	26
	LT 500 KV - São João do Piauí- Milagres II	
	LT 500 kV - Bom Despacho III - Ouro Preto II	
	LT 500kV Cuiabá - Ribeirãozinho - Rio Verde (Catxere)	
	LT Miranda Encruzo Novo	
	LT 500KV Açailândia - Miranda II	
	LT 500 KV Miracema-Sapeçu	
	LT 500 KV Estreito- Itabirito 2	
	LT 500 KV Milagres II- Açú III ATE XVII	
	LT 230 KV Paraíso – Lagoa Nova II/SE Lagoa Nova II 230/69KV	
	LT CC 800 KV Xingu - Estreito e Instalações	
	LT 500kV Ceará Mirim II - Campina Grande III	
	LT 500 KV Campina Grande III - Ceará Mirim II	
	LT 500 KV Quixadá – Açú III e Subestações Associadas	
	LT 500 KV Quixadá – Açú III – João Câmara III/ LT 500 KV João Câmara III – Ceará Mirim II/ LT 230 KV Ceará Mirim II – João Câmara II	
	LT 500 KV Presidente Dutra - Teresina II - Sobral III C3 e SE	
	Rede De Distribuição Rural 13,8 KV, 7,18 KM	
	LT Itatiba - Bateias; Araraquara II – Itatiba; Araraquara II – Fernão Dias Subestações Associadas	
	Linha de Distribuição de Energia Elétrica Capelinha	
	LT 230 KV Foz do Chapecó - Pinhalzinho 2	
	LT 230 KV Santo Angelo - Maçambará	
	LT 230KV Picos - Tauá C1	
	LT Porto Primavera - Ivinhema - SE Nova Andradina - 138KV	
	LT 500KV Tucuruí II - Itacaiúnas - Colinas II	
	Linha De Distribuição 69KV Itapecurú/Rosário	
	LT 500 KV Luziânia Brasília Leste C1 E C2	
	LT 500KV Assis - Londrina C2	

Ferrovias	Ferrovia Transnordestina - Trecho: 1, 2, 3	10
	Ramal Ferroviário Cotegipe - acesso terminal portuário	
	Duplicação da ferrovia Ferrobán entre pátios de Itiparina Evangelista de Souza entre Paratinga e Parequê	
	Contorno Ferroviário Camaçari	
	Ferrovia Norte-Sul	
	Ferrovia de Integração Oeste-Leste (EF 334)	
	Duplicação da Estrada de Ferro Carajás	
	Ramal ferroviário Paraopeba	
	Duplicação da ferrovia Ferrobán entre pátios de Itiparina Evangelista de Souza entre Paratinga e Parequê	
	Ferrovia Refesa – duplicação	
Rodovia	Rodovia BR - 040/DF/GO MG - Trecho entre BR 05(A) BR 251/DF - 001/003 (Brasília) entre MG - 353 para Juiz de Fora/MG	20
	Duplicação da BR 116/BA trechos 8-A,12 e 13 e da ponte sobre o rio Paraguaçu	
	Duplicação da BR 101 ES/RJ	
	BR-101/TO/GO	
	BR 290/RS	
	BR 163/MS - Lote 06 - regularização e duplicação	
	BR 153/MG (KM 58 AO KM 246,7) e BR 262/MG (KM 436,4 AO KM 906)	
	BR - 153 GO	
	BR 101/PE - Arco Rodoviário Metropolitano do Recife	
	BR 163/MT - subtrecho 1 KM 0.00 AO KM 94.90/ 2 KM 507+10 ao 855+00 - extensão 442.80 KM	
	BR 135/MG Trecho: DIV. BA/MG - ENTR. BR 040/262/381, Subtrecho: Manga -Itacarambi	
	Rodovia Estadual Passira/PE	
	BR 135/MA	
	BR -101/ES/BA	
	BR 476/153/282/480/PR/SC	
	BR 364/060/MT/GO	
	Avenida Juscelino Kubitschek - Avenida Perimetral Oeste	
	BR 101 PE/AL/SE/BA	
	BR 494 Volta Redonda	
	BR 101/BA Duplicação Subtrecho: ENTR. BR 367 (Eunápolis) ENTR. BR 698 (P/Mucuri)	
Eólico	Parque eólico Delfina LTDA	6
	Parque eólico Pitombeira	
	Parque eólico Goiabeira	
	Complexo Solar Fotovoltaico São Francisco	
	Parques eólicos Acaraú I, II, III, IV, V e VI	
	Parque eólico Santa Catarina	

Mineração	Licenciamento Bahia Mineração comunidades “Antas e Palmito”	14
	Mineroduto Morro do Pilar	
	Projeto Brauna 3 (mineração)	
	Hereimac Indústria e Comércio Serviços e Resíduos Siderúrgicos (Fazenda Santo Antônio do Guai)	
	Scorpion Mineração	
	Extração de Areia – Fazenda Canto	
	Mina de Bauxita Paragominas	
	Carnalita	
	Rio Paracatu Mineração S.A. – RPM/KINROSS	
	Projeto Lavra de Bauxita nos Platôs das Zonas Central e Oeste	
	Projeto Atlântico Sul	
	Projeto Planalto Piauí – Sistema Ferrífero Massapê-Manga Velha	
	Cooperativa Mineira de Pedras de São Félix	
	Lavra e Unidade de Beneficiamento de Rochas de Composição Granúlica	
Gasoduto	Gasoduto Cacimbas Catu	6
	Orbel I e II e Gasoduto Gasbel I – regularização	
	Atividade de desenvolvimento da produção de gás natural dos campos de Gavião e de Gavião Branco do Oeste	
	Plano Diretor de dutos de SP	
	Gasoduto Guamaré – Pecém – Gasfor I	
	Gás Natural e Nordeste	
Outros empreendimentos	ACS – Alcântara Cyclone Space – Complexo Terrestre Cyclone 4	16
	Polo Integrado de Alimentos e Bioenergia – Unidade Piauí Terracal	
	Canteiro náutico e naval de Aratu, Simões Filho/BA	
	Santa Margarida Empreendimento Imobiliário (Granja Werneck)	
	Barragem de Barauna	
	Aproveitamento múltiplo dos recursos naturais na área de influência do Sistema Xingó - Projeto Canal de Xingó	
	Perfuração de blocos marítimos no litoral da Bahia, Espírito Santo e Sergipe	
	Porto de Itaguaí	
	Terminal portuário Canaã	
	Ponta dos Castelhanos	
	Ponte do Rio São Francisco	
	Dragagem e derrocamento da via navegável do rio Tocantins	
	Barragens pedreira e duas pontes	
	Silvicultura e produção de carvão vegetal	
	Empreendimento Imobiliário Betânia LTDA. - Implantação de loteamento - Fazenda Santo Antônio/Aparecida de Goiânia	
	Exploração Florestal – Brasilagro S.A - Mineiros/GO	
Total		110
Fonte: resposta ao <b>Pedido de informação nº 01590000292201535</b>		

**Anexo 6 – Manifestações da Funai sobre licenciamento ambiental emitidas no período de 2013 a março de 2015**

<b>Manifestações enviadas no período de 2013 a março de 2015</b>		
<b>Ofício</b>	<b>Assunto</b>	<b>Processo</b>
113/2013/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento ambiental para construção de ponte sobre o rio Jaguarão, no município de Jaguarão/RS	08620.006549/2013-45
260/2013/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento ambiental do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), no município de Iperó/SP	08620.032409/2013-22
743/2013/DPDS/FUNAI/MJ	Projeto Brasil – Hubs de processamento e terminal de processamento e despacho	08620.068008/2013-19
820/2013/DPDS/FUNAI/MJ	UHE Verde 11 Alto/GO	08620.074798/2013-63
647/2013/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento ambiental da PCH Volta Grande (PR)	08620.056782/2013-79
642/2013/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento ambiental da PCH Vale Fundo (RS)	08620.056777/2013-66
645/2013/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento ambiental da CGH – Nossa Senhora de Lourdes (PR)	08620.056780/2013-80
644/2013/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento ambiental da PCH Três Capões (PR)	08620.056779/2013-55
643/2013/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento Ambiental da PCH Santo Antônio 2 (PR)	08620.056778/2013-19
670/2013/DPDS/FUNAI/MJ	Construção e ampliação de pátios e terminais de carga da ferrovia Novoeste, da América Latina Logística S.A.	08620.048597/2013-19
759/2013/DPDS/FUNAI/MJ	Projeto de duplicação das rodovias BR – 153/MG km 58 ao km 262,7) e BR – 262/MG (km 436,4 ao km 906)	08620.048597/2013-19
640/2013/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento ambiental da PCH Jardim (RS)	08620.056775/2013-77
662/2013/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento ambiental da linha de distribuição de energia elétrica Curvelo 2 – Flixlândia 2,69 kV - MG	08620.060244/2013-89
665/2013/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento ambiental de empreendimento habitacional	08620.060240/2013-09
648/2013/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento ambiental da PCH Pinhal Ralo (PR)	08620.056783/2013-13
661/2013/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento ambiental para a implantação da PCH Moinho Velho no rio Forqueta, município de Pouso Novo - RS	08620.000198/2011-05
646/2013/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento ambiental da Central Geradora Hidrelétrica Rotas das Araucárias	08620.086751/2012-61
641/2013/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento ambiental da Pequena Central Hidrelétrica Foz do Jacutinga	08620.000199/2011-41
640/2013/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento ambiental da PCH Jardim (RS)	08620.000192/2011-20
262/2013/DPDS/FUNAI/MJ	Encaminha manifestação sobre o pedido de licenciamento ambiental para criação de animais de grande porte	08620.000072/2012-67
465/2013/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento ambiental para implantação e pavimentação da BR-020/BA trecho da BR-135 e divisa BA/PI	08620.031792/2013
834/2013/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento Ambiental do Reator Multipropósito Brasileiro/SP	08620.038352/2012-94
90/2014/DPDS/FUNAI/MJ	PCH Barro Preto Rio Manhuaçu	08620.012111/2013-04
182/2014/DPDS/FUNAI/MJ	LT 500 kV Estreito – Itabirito 2	08620.000830/2013-74
206/2014/DPDS/FUNAI/MJ	UHE Tabagi Montante	08620.063253/2012-41

337/2014/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento Ambiental para extração de argila, cascalho, e areia de beneficiamento associado	08620.080166/2013-20
216/2014/DPDS/FUNAI/MJ	Mineroduto Morro do pilar/MG a Linhares/ES	08620.031437/2012-41
759/2014/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento ambiental de lanchonete no município de São Félix do Araguaia/MT	08620.057657/2014-67
765/2014/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento ambiental de comércio de varejo de combustíveis lubrificantes no município de Santa Terezinha/MT	08620.057660/2014-81
764/2014/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento ambiental de obras de pavimentação e drenagem urbana em Zona de Amortecimento da TI Utiriti, no município de Campo Novo do Parecis/MT	08620.056348/2014-70
395/2014/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento ambiental de serviços de manutenção e reparação mecânica de veículos automotores, no município de Rondonópolis/MT	08620.057656/2014-12
524/2014/DPDS/FUNAI/MJ	UHE Santa Branca (PR)	08620.001038/2014-18
697/2014/DPDS/FUNAI/MJ	PCH Cachoeira do Meia Ponte (GO)	08620.012117/2013-73
695/2014/DPDS/FUNAI/MJ	PCH Chapéu (GO)	08620.012109/2013-27
698/2014/DPDS/FUNAI/MJ	LT 500 kV Luziânia – Brasília leste	08620.027102/2014-91
778/2014/DPDS/FUNAI/MJ	CGHs Caixões I e II	08620.058720/2012-11
497/2014/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento ambiental e serviços de lavagem, lubrificação e polimento de veículo no município de Santa Terezinha/MT	-
438/2014/DPDS/FUNAI/MJ	PCH Limeira (MG)	08620.001744/2011-17
764/2014/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento Ambiental de obras de pavimentação e drenagem urbana em Zona de Amortecimento da TI Utiriti, no município de Campo Novo do Parecis-MT	08620.056348/2014-70
762/2014/DPDS/FUNAI/MJ	Manifestação sobre licenciamento ambiental único da Fazenda Alta Vista	08620.001048/2009-96
667/2014/DPDS/FUNAI/MJ	Manifestação sobre licenciamento ambiental único da Fazenda Três Vendas	08620.002208/2014-81
667/2014/DPDS/FUNAI/MJ	Manifestação sobre licenciamento ambiental único da Fazenda Sintonia II	08620.039098/2014-81
407/2014/DPDS/FUNAI/MJ	Solicitação de informações sobre Terras Indígenas na área de implantação do Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros do Eixo Sudoeste-DF	08620.039098/2014-11
417/2014/DPDS/FUNAI/MJ	Levantamento da existência de Comunidades Indígenas na área de influência de implantação do Terminal Portuário de São Luís/MA	08620.041773/2014-64
108/2015/DPDS/FUNAI/MJ	PCH Serra do Divisor (GO)	08620.000551/2009-24
121/2015/DPDS/FUNAI/MJ	PCH Mota (GO)	08620.012106/2013-93
123/2015/DPDS/FUNAI/MJ	LT 230 KV SE Brasília – SE Brasília Geral (DF)	08620.027100/2014-00
151/2015/DPDS/FUNAI/MJ	Derrocamento de maciços rochosos Porto de Paranaguá (PR)	08620.073765/2014-87
152/2015/DPDS/FUNAI/MJ	LT 230 kV – Seccionamento das LTs 230 kV Banabuiu – Fortaleza II C2	08620.002537/2010-07
155/2015/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento ambiental UHE Baixo Verde III (MS)	08620.071857/2014-22
177/2015/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento ambiental para Central Geradora Fotovoltaico Teiú (PE)	08620.086004/2014-95

178/2015/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento Ambiental da LT 230 kV Itacaiúnas – Carajás C3 (PA)	08620.002098/2011-13
227/2015/DPDS/FUNAI/MJ	LT 500 kV Estreito e Fernão Dias (MG/SP)	08620.055401/2014-15
255/2015/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento ambiental da linha de transmissão de energia – LT de 345 kV – Domênico Rangoni – SP	08620.062141/2014-34
257/2015/DPDS/FUNAI/MJ	LT Ceará-Mirim II – Touros, CS, em 230 (RN)	08620.069782/2012-58
258/2015/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento ambiental da Central Geradora Fotovoltaica Remanso I	08620.086038/2014-80
259/2015/DPDS/FUNAI/MJ	LT Subestação Itabirito 2 e o Seccionamento (MG)	08620.000196/2011-16
260/2015/DPDS/FUNAI/MJ	LT 500 kV Presidente Dutra – Teresina II – Sobral III	08620.051448/2013-29
261/2015/DPDS/FUNAI/MJ	Central Geradora Fotovoltaica Sobradinho (BA)	08620.086040/2014-59
263/2015/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento ambiental para Complexo Eólico Fotovoltaico São Francisco (BA)	08620.086039/2014-24
265/2015/DPDS/FUNAI/MJ	Complexo Solar Fotovoltaico Mandacaru (BA)	08620.086037/2014-35
266/2015/DPDS/FUNAI/MJ	LT Subestação Padre Fialho (MG)	08620.000197/2011-52
268/2015/DPDS/FUNAI/MJ	PCH São Lucas	08620.000647/2011-15
269/2015/DPDS/FUNAI/MJ	PCH Paneão (RS)	08620.000683/2011-71
270/2015/DPDS/FUNAI/MJ	PCH Andorinha (MG)	08620.038462/2014-18
271/2015/DPDS/FUNAI/MJ	LT Russas – Bananuiú C2, CS, em 230 kV (CE)	08620.069783/2012-01
272/2015/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento ambiental para instalação de Parques de Geração de Energia Eólica (RN)	08620.042536/2014-11
277/2015/DPDS/FUNAI/MJ	PCH Nova Riqueza (PR)	08620.037445/2014-63
287/2015/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento ambiental do Complexo Eólico Harmonia (CE)	08620.062141/2014-34
279/2015/DPDS/FUNAI/MJ	LT no Sudoeste da Bahia/BA	08620.000665/2011-99
280/2015/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento ambiental para instalação de Parques de Geração de Energia Eólica Complexo Eólico Caju (MA)	08620.060539/2014-36
285/2015/DPDS/FUNAI/MJ	Licenciamento ambiental para Complexo Solar Fotovoltaico Lagoa Grande (PE)	08620.086003/2014-41
Fonte: Funai, em resposta ao Pedido de Informação nº 08850000944201572.		