



Governo do Distrito Federal
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL **Nº 02/2019 - DAPPG/CODAG/SUBCI/CGDF**

Processo nº: 00480-00006388/2018-16
Assunto: Emissão de Licenças Ambientais para Empreendimentos
Potencialmente Poluidores
Ordem de Serviço: 86/2018-SUBCI/CGDF de 30/04/2018.

1. INTRODUÇÃO

A presente auditoria foi motivada pelas constatações realizadas na auditoria do Programa Temático 6208 – Território da Gente, registradas no Relatório nº 04/2018–DAPPG/CODAG/COGEA/SUBCI/CGDF, “Avaliação dos Resultados quanto à Eficiência e Eficácia da Gestão Governamental, por Programa de Governo” referente à Prestação de Contas do Governador do Exercício de 2017.

O citado trabalho abordou, dentre outros pontos, os trâmites necessários para que o cidadão usufrua dos serviços de licenciamento hoje disponibilizados para iniciar empreendimentos no DF, buscando avaliar se tais trâmites apresentam nível de complexidade desejável para um serviço acessível e de boa qualidade. Na ocasião foram selecionadas três atividades que dependem da aprovação de mais de um órgão do serviço público do DF para emissão de suas respectivas licenças: construção de edificação de habitação coletiva, construção e instalação de posto revendedor de combustíveis e licenciamento de quiosques e trailers.

Foi possível evidenciar as dificuldades que o cidadão enfrenta para empreender atividades que dependam do poder público para emissão de licenças, devido à quantidade de órgãos aos quais tem que recorrer e à farta documentação a ser coletada. Por conta disto, o desgastante percurso de idas e vindas aos diversos órgãos públicos impacta nos tempos totais necessários para obtenção destas licenças, o que tem sido acrescido, sobremaneira, pelo tempo para obtenção de licenças ambientais, requisito necessário aos empreendimentos considerados potencialmente poluidores.



Sobre a obtenção de licenças ambientais, vale destacar o art. 14 da Resolução do CONAMA nº 237/1997 que determina:

Art. 14 O órgão ambiental poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses.

Em detrimento do previsto na Resolução do CONAMA, o trabalho desenvolvido na PCA GOV de 2017 mostrou que a organização atual do IBRAM, em termos de seus processos internos, carece de adequações para que seja possível lidar de forma eficiente com a excessiva demanda feita ao Órgão. Nesse sentido, pode-se citar:

- Baixo número de servidores dedicados à análise do cumprimento das condicionantes relativas às licenças concedidas;
- Falta de informações no processo que permitam uma análise qualificada dos requerimentos apresentados;
- Conflitos de competências entre unidades internas do IBRAM;
- Descumprimento, por parte dos interessados, das exigências emitidas pelo IBRAM;
- Atendimento aos Mandados de Segurança, liminares e sentenças judiciais fazendo com que determinados processos sejam preteridos em relação àqueles que possuem determinação judicial.

No ano de 2012, o GDF e a UNESCO no Brasil firmaram um acordo de Cooperação Técnica Internacional visando promover a qualificação da gestão ambiental do DF. O acordo trouxe, dentre seus objetivos imediatos: 1 - ampliar a capacidade técnica dos servidores do IBRAM para a gestão, o monitoramento da qualidade ambiental a geração de receita e para a comunicação institucional e 2 - implementar empreendimentos com alto potencial de impacto ambiental de acordo com a legislação ambiental vigente. O acordo resultou na criação do Escritório de Processos do IBRAM como unidade orgânica do Instituto. Um dos primeiros processos acolhidos pelo Escritório, para ser transformado, foi o de licenciamento ambiental.



Algumas das entregas resultantes do Acordo com a UNESCO estão gerando alterações na estrutura atual do IBRAM e o órgão, portanto, passa por uma fase de transição. A presente auditoria avaliou a situação de controles que impactam no eficiente funcionamento do processo de emissão das licenças ambientais, buscando identificar gargalos que possam ser sanados diante da oportunidade de alteração de estrutura e revisão do Regimento Interno que estão em curso no IBRAM. Tomou-se por referência a emissão de licenças ambientais para postos revendedores de combustíveis, atividade considerada potencialmente poluidora.

Em termos bem gerais, foram abordadas no desenvolvimento da auditoria três grandes etapas, ou macro atividades que integram o processo de emissão de licenças ambientais no IBRAM:

- Recebimento da documentação submetida pelo interessado ao IBRAM, referente à solicitação de licença ambiental;
- Análise da solicitação para emissão da licença;
- Fiscalização das condicionantes referentes às licenças ambientais emitidas.

Os trabalhos foram desenvolvidos durante a vigência do Regimento Interno aprovado pelo Decreto nº 28.112, de 11 de julho de 2007, publicado no sítio do IBRAM (www.ibram.df.gov.br). A título de registro, a seguir estão transcritas algumas das competências, conforme previstas nesse Regimento, referentes ao controle de prazos, cumprimento de condicionantes, exigências e restrições estabelecidas no licenciamento ambiental e ações de fiscalização dirigidas neste sentido.

São atribuições da Superintendência de Licenciamento e Fiscalização:

III - coordenar o processo de licenciamento de atividades, empreendimentos, equipamentos, produtos e processos considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como daqueles capazes de causar degradação ambiental, em todo o território do Distrito Federal;

Dentro da Superintendência de Licenciamento e Fiscalização, são atribuições da sua Diretoria de Licenciamento Ambiental:

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



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

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

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

[...]

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

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

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

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

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

À Gerência de Fiscalização Ambiental e dos Recursos Hídricos, unidade orgânica diretiva e executiva, diretamente subordinada à Diretoria de Fiscalização Ambiental, compete:

V - realizar ações de fiscalização dirigidas ao cumprimento das condicionantes, exigências e restrições estabelecidas no licenciamento;

O recebimento da documentação referente às solicitações de licenças ambientais é feita pelo Núcleo de Protocolo Geral, ligado ao Centro de Documentação e Comunicação Administrativa, ao qual cabe:

I - receber, registrar, distribuir, expedir e controlar a documentação tramitada;

II - protocolar, distribuir e controlar a movimentação de documentos e processos.

Ao final dos trabalhos de campo foi emitido o Informativo de Ação de Controle - IAC N° 03/2018 - DAPPG/CODAG/COGEA/SUBCI/CGDF, o qual foi enviado



à Unidade para avaliação. As análises das respostas enviadas estão consignadas neste relatório no campo denominado "Análise das respostas ao IAC".

2. ABRANGÊNCIA E METODOLOGIA

Os trabalhos de auditoria foram realizados no período de 30 de abril a 03 de agosto de 2018, tendo por tema focal a “Emissão de Licenças Ambientais para Empreendimentos Potencialmente Poluidores”. Os postos revendedores de combustíveis foram o empreendimento selecionado para aplicação das questões de auditoria propostas, justamente pelo seu razoável potencial poluidor, o que acaba demandando maior tempo e esforço por parte do cidadão e maiores tempos de análise para emissão de licenças pelos órgãos ambientais. Os trabalhos de campo incluíram reuniões, solicitações de informações e consultas a processos.

Neste sentido, foram avaliados os seguintes pontos críticos:

1. Prazos institucionalizados para a realização da análise das solicitações de licenças ambientais;
2. Prazos de referência para o início da atividade de fiscalização das condicionantes das licenças ambientais;
3. Prazos institucionalizados para a realização da fiscalização das condicionantes;
4. Controles gerenciais que informem os processos a serem licenciados e fiscalizados;
5. Controles sobre prazos praticados, tanto para análise das solicitações de licenças quanto para início/execução da fiscalização de condicionantes;
6. Interdependência entre setores do IBRAM que impactem nos tempos de análise efetivamente praticados;
7. Qualidade técnica dos documentos que compõem a solicitação de licenças ambientais;



8. Execução de fiscalização das condicionantes das licenças ambientais;
9. Planejamento para fiscalização do cumprimento de condicionantes;
10. Definição das atribuições de análise e fiscalização no Regimento Interno;
11. Conflitos de competência entre áreas do IBRAM na verificação de cumprimento de condicionantes ambientais *in loco*;
12. Análise da documentação relativa à emissão de licença ambiental.

2.1. Questões de Auditoria

Para direcionar a condução dos trabalhos foram elaboradas as seguintes questões auditoria, agrupadas por dimensão da análise.

Eficiência

- 1. Existem, em regulamentos internos do IBRAM, prazos definidos para análise das solicitações de licenças ambientais?
- 2. Existem, em regulamentos internos do IBRAM, prazos definidos para o início da atividade de fiscalização das condicionantes das licenças ambientais?
- 3. Existem, em regulamentos internos do IBRAM, prazos definidos para a realização da atividade de fiscalização das condicionantes das licenças ambientais?
- 4. Existem controles gerenciais que informem os processos a serem licenciados e fiscalizados?
- 5. Existem controles gerenciais dos prazos efetivamente praticados na análise das solicitações de licenças e início/execução da fiscalização do cumprimento de condicionantes?
- 6. A interdependência entre setores do IBRAM impacta nos tempos de análise praticados?
- 7. O IBRAM enfrenta problemas relativos à qualidade técnica das solicitações de licenças ambientais?



- 8. As condicionantes das licenças ambientais são fiscalizadas?
- 9. Há planejamento dos empreendimentos a serem fiscalizados?
- 10. As atribuições das áreas de análise e fiscalização estão bem definidas no regimento interno atualmente em vigor do IBRAM?
- 11. Os analistas da Superintendência de Licenciamento Ambiental fazem visitas in loco para verificar cumprimento de condicionantes?
- 12. São utilizados check-lists nas etapas do processo de licenciamento ambiental?

3. RESULTADOS E ANÁLISES

Neste tópico serão apresentadas as respostas às questões de auditoria apresentadas no subtópico 2.1 .

3.1. Operacional

3.1.1. Eficiência

3.1.1.1. 1. Existem, em regulamentos internos do IBRAM, prazos definidos para análise das solicitações de licenças ambientais?

NÃO.

Não foram identificados dentro do IBRAM regulamentos internos definindo prazos para a análise das solicitações de licenças ambientais. A análise das solicitações de licenças ambientais é uma das atividades que compõem o processo de Emissão de Licenças Ambientais, e o tempo demandado para sua execução será variável em função do tipo de licença em análise (Licença Prévia, Licença de Instalação, Licença de Operação) e da complexidade do empreendimento. Entretanto, para que sejam atendidas as diretrizes apresentadas pela Resolução CONAMA nº 237/1997, citada no tópico 2 do presente relatório, é importante definir critérios internos que contemplem as peculiaridades de cada licença, mas estabeleçam prazos limites, que serão tomados como referência para a execução das análises, e servirão como indicador do desempenho desta atividade.



Análise das Respostas ao IAC

A Unidade informou que com a entrada em vigor de novos normativos é necessário um esforço do IBRAM no sentido de fazer uma revisão geral das normas que envolvem o licenciamento ambiental, haja vista a implicação dessas normas na definição dos critérios e dos distintos níveis de criticidade de cada empreendimento em análise. Desta forma, a especificação desses critérios fará parte dessa revisão que está sendo proposta, o que demanda um esforço adicional, sendo que esta demanda está mapeada e incluída como uma das entregas previstas pela SULAM durante o exercício de 2019. Neste sentido, reitera-se a recomendação apresentada no item R.1 do presente relatório.

Causa

Em 2018:

- Falhas na Gestão da Qualidade (Controles) do Processo de Licenciamento Ambiental.

3.1.1.2. 2. Existem, em regulamentos internos do IBRAM, prazos definidos para o início da atividade de fiscalização das condicionantes das licenças ambientais?

PARCIALMENTE.

Não foram identificados dentro do IBRAM regulamentos internos definindo, de forma institucionalizada, prazos de referência para que a fiscalização das condicionantes das licenças ambientais emitidas para postos de revenda de combustível seja iniciada. Entende-se que a definição de prazos organiza a realização da fiscalização, uma vez que, pela própria natureza da atividade, é necessário um decurso de prazo, a partir da concessão da licença, para que o interessado implemente as condicionantes. Este prazo, entretanto, deve ter como limite o prazo de expiração da licença.

Entretanto, foi possível observar a definição de prazos em casos concretos, como por exemplo, para a fiscalização de postos revendedores de combustíveis que assinaram o Termo de Compromisso Ambiental – TCA. Nestes casos, a fiscalização já foi iniciada, conforme determinam as Instruções Normativas nº 10 e 26, ambas de 2018, que impõem a fiscalização após 120 dias da assinatura do TCA. As ordens de serviço estão sendo emitidas.



O TCA é o instrumento utilizado pelo IBRAM para o deferimento célere da renovação da licença de operação para os postos revendedores de combustíveis cujas licenças estejam pendentes de análise e que não apresentem indícios de contaminação de solo.

Para a fiscalização dos postos que não aderiram ao TCA, ou seja, seguiram o rito ordinário para o licenciamento, não existe um regramento definido para início da fiscalização das condicionantes.

Causa

- Não aplicável.

3.1.1.3. 3. Existem, em regulamentos internos do IBRAM, prazos definidos para a realização da atividade de fiscalização das condicionantes das licenças ambientais?

SIM.

A fiscalização de postos de revenda de combustível é realizada por meio de emissão de Ordem de Serviço, com prazos para a realização da atividade de fiscalização definido no texto do documento, e possibilidade de prorrogação, devidamente aprovada pela instância hierárquica responsável, “pelo período que se fizer necessário”, como indicam as Ordens de Serviço SEI-GDF-nº01/2018, nº11/2018 e nº24/2018 – IBRAM /PRESI/SUFAM/COFAM/GEFIR.

Causa

- Não aplicável.

3.1.1.4. 4. Existem controles gerenciais que informem os processos a serem licenciados e fiscalizados?

SIM.

Na antiga Gerência de Licenciamento de Indústria, Postos, Transporte e Depósitos de Produtos e Resíduos Perigosos, GEINP, atual Diretoria de Licenciamento V - DILAM V, usa-se o SEI e Planilha Excel para controlar os processos que chegam para análise. Essa planilha foi elaborada por servidor da própria Diretoria.



Na atual Diretoria de Fiscalização V - DIFIS V, tanto para os empreendimentos de postos revendedores de combustível que aderiram ao Termo de Compromisso Ambiental – TCA, como para os empreendimentos que optaram por seguir o rito ordinário, o controle para planejamento da fiscalização é feito no SEI. Outras demandas que não tenham relação com o processo de licenciamento são distribuídas e controladas em planilha com o nome do Auditor e o número do processo a ele distribuído.

Causa

- Não aplicável.

3.1.1.5. 5. Existem controles gerenciais dos prazos efetivamente praticados na análise das solicitações de licenças e início/execução da fiscalização do cumprimento de condicionantes?

NÃO.

Ficou evidenciada a existência de controles gerenciais para a atividade de análise das solicitações de licenças, como informado pelo IBRAM:

No que se refere ao licenciamento de postos revendedores de combustíveis, se estabelece o prazo mensal para os Analistas realizarem seus trabalhos. Cada Analista recebe em média três processos e nesses processos podem existir mais de uma demanda. Cabe esclarecer que se utiliza planilha para controle gerencial.

Os controles verificados, entretanto, não tem caráter institucional, e nem são definidos em Regimento Interno, sendo uma iniciativa da gestão atual da Unidade. Embora a DILAM V possua planilhas de controle de prazos dos trabalhos a serem executados por seus servidores, essas não informam à Gerência quando o prazo de análise é excedido.

Cada analista recebe o processo de acordo com o nível de complexidade do empreendimento, além de outros aspectos que também são considerados (tipo de licença, tipo de atividade, afinidade com o tema, capacidade de análise). Existem alguns empreendimentos que devido à sua complexidade levam mais tempo para conclusão de sua análise. Por exemplo, solicitação de licença prévia e de instalação de forma concomitante. Para cada uma das licenças existem documentos específicos que precisam ser analisados.

Quanto à fiscalização do cumprimento de condicionantes, não foi identificado nenhum controle gerencial sobre prazos. Os processos são distribuídos aos



Auditores Fiscais de Atividade Urbana à medida que são tramitados para a fiscalização. Como a DIFIS V exerce o controle dos processos para cumprimento das condicionantes por meio do próprio SEI, esse não possibilita avisar do vencimento de prazos de condicionantes.

Análise das Respostas ao IAC

A Unidade não apresentou manifestação sobre a recomendação R.2. Em consulta ao Decreto nº 39.558, de 20 de dezembro de 2018, não ficou evidenciada a inclusão de previsão de controles gerenciais sobre os prazos efetivamente praticados nas atividades de análise de solicitação de licenças ambientais e fiscalização das respectivas condicionantes ambientais, identificados para cada processo em análise. Reitera-se a recomendação.

Causa

Em 2018:

- Falhas na Gestão da Qualidade (Controles) do Processo de Licenciamento Ambiental.

3.1.1.6. 6. A interdependência entre setores do IBRAM impacta nos tempos de análise praticados?

SIM.

Esta interdependência fica bem caracterizada na etapa de análise de solicitação de licenças pela Superintendência de Licenciamento – SULAM, quando há necessidade de apresentação do Relatório de Passivo Ambiental – RIPA, pelo interessado. Conforme nova estrutura organizacional publicada para o IBRAM por meio do Decreto 39.158, de 28 de junho de 2018, a análise do RIPA é atribuição de duas Superintendências dentro do Órgão, a SULAM e a SUBIO, Superintendência de Biodiversidade. Historicamente, acordos informais entre Unidades buscaram dar maior eficiência à análise, mas não existem procedimentos institucionais documentados neste sentido.

O RIPA é um estudo ambiental elaborado com a coleta de solo e água subterrânea com o intuito de confirmar ou delimitar a contaminação de um sítio, a fim de



propiciar o adequado gerenciamento da área contaminada. Apresenta duas etapas: investigação confirmatória e investigação detalhada com a análise de risco, e sua solicitação se fundamenta no artigo 14 da Resolução CONAMA nº 420/2009 que assim determina:

Art. 14. Com vista à prevenção e controle da qualidade do solo, os empreendimentos que desenvolvem atividades com potencial de contaminação dos solos e águas subterrâneas deverão, a critério do órgão ambiental competente:

I - implantar programa de monitoramento de qualidade do solo e das águas subterrâneas na área do empreendimento e, quando necessário, na sua área de influência direta e nas águas superficiais; e

II - apresentar relatório técnico conclusivo sobre a qualidade do solo e das águas subterrâneas, a cada solicitação de renovação de licença e previamente ao encerramento das atividades.

A Diretoria de Licenciamento, que integra a SULAM, analisa o RIPA da primeira etapa – confirmatória. Caso seja verificada a possibilidade de contaminação do solo, é feita ao interessado a solicitação da segunda etapa - investigação detalhada com análise de risco. Conforme nova estrutura organizacional do IBRAM publicada em 29/06/2018, essa segunda etapa está sendo encaminhada à Diretoria de Riscos e Emergência Ambiental - DIREA, que integra a atual SUBIO.

Segundo a SUBIO:

...

Cabe informar que com a promulgação do Decreto 39.158 de 28 de junho de 2018, o IBRAM assume uma nova estrutura organizacional, a qual se encontra em fase de elaboração do seu regimento interno.

O referido Decreto traz como proposta a descentralização de algumas atividades, tais como, o monitoramento de condicionantes e a emissão de termos de referência e análise de estudos que eram realizados exclusivamente pelo Licenciamento Ambiental.

Com relação ao acompanhamento das condicionantes e análise da documentação apresentada em atendimento às solicitações do IBRAM, o trabalho será dividido entre a Superintendência de Fiscalização - SUFAM, a Superintendência de Biodiversidade - SUBIO e a própria Superintendência de Licenciamento - SULAM, em razão da heterogeneidade da documentação apresentada, bem como da necessidade de implantação do acompanhamento, controle e eficácia das condicionantes ambientais do empreendimento e a vigência da licença em análise.

A SUBIO propôs-se a avaliar os relatórios de acompanhamento de condicionante de licenças concedidas pela SULAM dentro da área de atuação de cada uma de



suas Diretorias: DIRHI - Diretoria de Recursos Hídricos, DIAVA - Diretoria de Avaliação da Qualidade Ambiental, DIREA - Diretoria de Riscos e Emergências Ambientais, DIFLO - Diretoria de Flora e DIFAU - Diretoria de Fauna.

No que compete à análise documental de processo de postos revendedores de combustíveis, a depender da situação específica, a análise da SUBIO será distribuída para 03 (três) diretorias, sendo elas a Diretoria de Riscos e Emergências Ambientais – DIREA, a Diretoria de Recursos Hídricos – DIRHI e a Diretoria de Avaliação da Qualidade Ambiental – DIAVA, cada uma em sua área de atuação, sendo que as áreas de atuação estão sendo delimitadas na discussão do Regimento Interno do IBRAM (Grupo de Trabalho instituído pela Instrução nº 269 de 16/07/18 com prazo de trinta dias para conclusão dos trabalhos).

Com relação especificamente ao processo de gerenciamento de áreas contaminadas e especificamente quanto aos postos de combustíveis, e a análise dos denominados Relatórios de Investigação de Passivo Ambiental – RIPA, a atribuição será dividida entre a SUBIO e a SULAM.

Com a publicação do Decreto 39.158 de 28/6/18, que estabeleceu uma nova estrutura organizacional no IBRAM, estão ocorrendo discussões sobre atribuições setoriais e distribuição das atividades dentro da área de atuação de cada Diretoria do órgão ambiental que vão ao encontro do proposto no artigo 14 da Resolução CONAMA nº 420 /2009.

Até o segundo semestre de 2017 a então Gerência de Licenciamento de Indústria, Postos, Transporte e Depósitos de Produtos e Resíduos Perigosos – GEINP, que integrava a SULAM, tinha a incumbência de realizar a análise do RIPA detalhado. Essa análise somente era realizada quando da solicitação de licença ou sua renovação, ou seja, após vários anos de funcionamento do estabelecimento, com prováveis efeitos danosos ao meio ambiente.

Mediante acordo realizado à época entre a antiga Superintendência de Estudos, Programas, Monitoramento e Educação Ambiental – SUPEM e a SULAM, esse trabalho passou a ser executado, até 28/06/2018, pela Gerência de Monitoramento da Qualidade Ambiental e Gestão de Recursos Hídricos – GEMON, o que permitiu à GEMON acesso às informações do RIPA para formar banco de dados. Essa atribuição de análise do RIPA detalhado pela Gerência citada não está institucionalizada no Regimento Interno atual da Unidade ou em qualquer normativo. São acordos que foram realizados no intuito de dar maior eficiência aos trabalhos, mas que precisam ser institucionalizado por meio da normatização.



Na ótica da nova estrutura organizacional publicada em 29/06/2018, a análise do RIPA, atualmente feita pela DIREA, não possui procedimentos estruturados, como por exemplo, check-lists e padrão de relatório/parecer, que permitiriam maior agilidade na análise. O trabalho consiste em confrontar as informações do RIPA com a norma ABNT- NBR nº 15515-3 - Avaliação de passivo ambiental em solo e água subterrânea.

Além disso, segundo a então GEMON uma confluência de fatores faz com que ainda não exista prazo ou celeridade na análise dessa documentação: falta de pessoal exclusivo para auxiliar na análise, produtos entregues que quase sempre são incompletos e necessitam ser refeitos, falta de treinamento específico para esse fim e de experiência na análise de RIPA's, principalmente no que se refere à análise dos riscos a saúde humana.

Segundo a GEMON:

Quando surgiu a ideia da análise dos relatórios de monitoramento dos postos de combustível, o intuito era a assimilação dos dados de monitoramento do solo e água subterrâneas realizadas por esses empreendimentos. Entretanto, com o envio dos primeiros processos, observou-se a necessidade de se analisar todo o processo. Logo, teve-se a ideia de formar uma comissão na SUPEM para que fosse realizado um estudo prévio destes processos, com o objetivo de sistematizar a análise dos mesmos, informando check-list, e detalhes nos estudos que deveriam ser observados. Entretanto, as pessoas que foram designadas para esse comissão foram desviadas para outra tarefa, passando a trabalhar com postos que não possuem contaminação confirmadas, ficando o trabalho das análises de postos com contaminação prejudicadas.

Portanto, as pessoas que vieram para a SUPEM para trabalhar com esses postos não o estão fazendo, ficando somente a gerência de monitoramento responsável por essas análises. Se faz necessário que mais pessoas venham para trabalhar exclusivamente com esse tema, já que a análise dos RIPA's detalhados referentes contaminação do solo deveria ser visto como prioridade, devido aos potenciais riscos associados a saúde e ao meio ambiente.

Conforme esclarece a citação anterior, como tentativa de melhorar a eficiência dos trabalhos, por meio da Instrução nº 680 de dezembro de 2017, foi constituído Grupo de Trabalho com a finalidade de estabelecer metodologia processual de análise de áreas contaminadas por postos de combustível. Esse trabalho, no entanto, não teve continuidade devido à priorização da criação do Grupo de Trabalho para licenciamento dos postos de revenda de combustíveis que aderiram ao TCA, mencionado em item anterior do presente relatório.



Análise das Respostas ao IAC

A Unidade não apresentou manifestação no tocante à recomendação apresentada no item R.3, onde sugere-se a criação de metodologia de trabalho para análise dos processos que tratam de áreas contaminadas por postos de combustíveis. Reitera-se a recomendação.

Causa

Em 2018:

- Ausência de metodologias para análise processual de áreas contaminadas por postos combustíveis;
- Vazios de regulamentação de competências e prazos, no Regimento Interno da Unidade em vigor à época da realização da auditoria.

3.1.1.7. 7. O IBRAM enfrenta problemas relativos à qualidade técnica das solicitações de licenças ambientais?

SIM.

A GEINP, atual DILAM V, ao analisar a solicitação de licença, muitas vezes se depara com estudos ambientais, elaborados por profissionais cadastrados pelo IBRAM, que não atingem a qualidade técnica exigida, elaborados por profissionais cadastrados pelo IBRAM, o que causa desconforto para a instituição.

Embora a Instrução nº 114/2014 - IBRAM, que dispõe sobre o Cadastro de Empresas e Profissionais Prestadores de Serviço de Consultoria Ambiental, tente garantir a qualidade mínima nos estudos ambientais, ela não está sendo aplicada de forma efetiva. Contudo, é importante que o IBRAM se reúna com os profissionais e empresas cadastrados, para troca de informações sobre as principais dificuldades apresentadas nas documentações e soluções que considere adequadas.

O IBRAM informou que no segundo semestre de 2018 pretende trabalhar em uma nova norma com base nas instruções normativas nºs 11 e 12/2018 – IBAMA, que dispõe sobre cadastro técnico e institui regulamento de enquadramento de pessoas físicas e Jurídicas no cadastro técnico Federal. A previsão de término é dezembro de 2018.



Análise das Respostas ao IAC

A Unidade informou que a revisão da IN nº 114/2014 está mapeada e incluída como uma das entregas previstas pela SULAM durante o exercício de 2019, ressaltando que enquanto não é realizada a revisão proposta, a IN nº 114/2014 encontra-se válida e podendo ser aplicada.

Reitera-se a orientação apresentada no item O.1, para que a Unidade revise o normativo atual ou avalie mecanismo de dar maior efetividade ao documento vigente, uma vez que a próprio IBRAM reconhece a existência de problemas técnicos relativos à qualidade das solicitações ambientais.

A Unidade informou também que está realizando iniciativas que contribuem para aproximação com profissionais e empresas cadastradas, para discussão sobre as dificuldades enfrentadas. Mas ainda trabalha no planejamento de encontros oficiais, para execução futura, visando a construção de uma agenda positiva. Neste sentido, reitera-se a recomendação apresentada no item R.4.

Causa

Em 2018:

- Ausência de eventos técnicos entre os servidores do IBRAM, responsáveis pelas análises, e os profissionais cadastrados no Instituto para elaboração dos estudos ambientais;
- Ausência de rotina de descredenciamento devido a falhas recorrentes.

3.1.1.8. 8. As condicionantes das licenças ambientais são fiscalizadas?

PARCIALMENTE.

Até março de 2018 não havia a fiscalização de condicionantes de licenças ambientais pelo IBRAM, que só tomava conhecimento do cumprimento ou não da condicionante quando da renovação da licença, realizada pela Diretoria de Licenciamento, antiga Gerência de Licenciamento de Indústria, Postos, Transporte e Depósitos de Produtos e Resíduos Perigosos – GEINP, atual DILAM V.



A partir de março de 2018, a fiscalização do cumprimento das condicionantes de todos os empreendimentos licenciáveis no âmbito do Distrito Federal passou à competência da antiga Gerência de Fiscalização Ambiental e dos Recursos Hídricos – GEFIR. Dentro do universo de processos de licenciamento que tramitam no IBRAM, os que possuem Licença Ambiental vigente são apenas uma parte da totalidade de processos. Além disso, a grande quantidade de outras demandas direcionadas a esse setor não permitia que a totalidade das licenças emitidas fosse prontamente fiscalizada. Dessa forma, as fiscalizações de licenças ambientais emitidas pelo IBRAM eram realizadas pela GEFIR de forma amostral, até mesmo por ser inviável a fiscalização do quantitativo total de licenças.

Com a publicação da nova estrutura, a Diretoria de Fiscalização V – DIFIS V, da SUFAM, absorveu parte das atribuições da antiga GEFIR. No entanto, a análise da qualidade técnica da documentação que compõe o rol de condicionantes ainda é realizada pela atual DILAM V, antiga GEINP, da SULAM, que devido ao passivo existente e carência de servidor, só faz a verificação quando da solicitação de uma nova licença ou renovação.

O trabalho de verificação das condicionantes realizado pela DIFIS V passou a ser efetivamente realizado após acordo entre a SUFAM e a SULAM, embora na versão em vigor do Regimento Interno em seu art. 24, inciso V, caiba à GEFIR ações dirigidas ao cumprimento de condicionantes.

Causa

- Não aplicável.

3.1.1.9. 9. Há planejamento dos empreendimentos a serem fiscalizados?

SIM.

A antiga GEFIR fez planejamento anual de suas atividades. Em se tratando especificamente de fiscalização de condicionantes, a meta era fiscalizar empreendimentos que obtiveram licença ambiental em 2012 e 2013.



Em 2012 e 2013 foram emitidas, respectivamente, 22 e 12 licenças de operação para postos revendedores de combustíveis. No entanto, até o momento, foram fiscalizados apenas seis postos referentes a 2012 e quatro referentes a 2013.

Como citado em item anterior, com a nova estrutura organizacional publicada em 29/06/2018, e com a circular SEI nº 41/2018/2018 – IBRAM/PRESI/SUFAM, de 23/07/2018, foram definidas as competências para as diversas diretorias de fiscalização criadas, e a fiscalização de postos de abastecimento de combustíveis passou a ser executada pela DIFIS V.

A DIFIS V informou operação planejada e prevista para deflagração no final de agosto de 2018 para as Licenças de Operação emitidas em 2015 e previsão de fiscalização em novembro de 2018 para Licenças de Operação emitidas em 2014. Há previsão para fiscalização, em novembro de 2018, dos 10 postos revendedores de combustíveis com Licença de Operação emitida em 2014.

Em síntese, a DIFIS V programou as seguintes fiscalizações para o segundo semestre do exercício de 2018:

Tabela 1 - Planejamento da DIFIS V – Segundo Semestre de 2018

Ação	Período
Fiscalização das Licenças de Operação emitidas em 2015 de todas as atividades de competência da DIFIS-V	Agosto
Segunda fase da fiscalização de Postos Revendedores de Combustíveis que firmaram Termo de Compromisso com o IBRAM	Setembro/ Outubro
Fiscalização das Licenças de Operação emitidas em 2014 para Postos Revendedores de Combustíveis	Novembro

Fonte: Despacho IBRAM/PRESI/SUFAM/DIFIS-V (Documento SEI 10994083)

Em relação às Licenças de Operação emitidas em 2015, apenas 22 empreendimentos são de atividades de competência da DIFIS V, sendo que sete se relacionam a posto revendedor ou ponto de abastecimento, e serão fiscalizados em 2018.

É importante mencionar que processos de licenciamento são apenas uma das vertentes de deflagração da fiscalização. Há um grande quantitativo de ouvidorias, com denúncias do cidadão quanto a possíveis danos ao meio ambiente em todo o Distrito Federal, além de demandas por parte de diversos órgãos da estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal (Administrações Regionais, CAESB, NOVACAP, CLDF, etc.), do Governo Federal (IBAMA, ICMBio) e de órgãos que visam à persecução de



ilícitos ambientais nas esferas penal e civil (MPDFT, MPF, PF e Delegacia Especial da Ordem Urbanística e do Meio Ambiente – DEMA).

Causa

- Não aplicável.

3.1.1.10. 10. As atribuições das áreas de análise e fiscalização estão bem definidas no regimento interno atualmente em vigor do IBRAM?

NÃO.

Embora haja definição das atribuições das áreas de análise de solicitação de licenças ambientais e fiscalização de condicionantes no Regimento Interno do IBRAM, esse se encontra com as competências de sua estrutura desatualizadas, o que reduz sua aplicabilidade.

Como mencionado anteriormente, o Regimento Interno vigente para o IBRAM está normatizado por meio do Decreto nº 28.112/2007. A estrutura administrativa do órgão ambiental sofreu modificações ao longo do tempo por meio dos Decretos nº 37.009/2015, 37.487/2016, 38.149/2017 e, mais recentemente, Decreto nº 39.158 de 28/06/2018, publicado em 29/06/2018. Contudo, esses diversos Decretos alteraram a estrutura, mas não alteraram as competências descritas, o que faz do atual Regimento Interno um instrumento que não se presta a dirimir dúvidas sobre competências das diversas unidades que compõe o IBRAM.

Foi instituído Grupo de Trabalho – GT para elaborar o novo Regimento Interno e propor a redistribuição da força de trabalho na nova estrutura organizacional do IBRAM, por meio da Instrução nº 211/2018, de 4 de junho de 2018. O prazo para conclusão dos trabalhos do GT é de 30 dias, a contar da sua publicação, mas uma nova Instrução será publicada.

O novo Regimento a ser implantado será elaborado tendo por base a Nova Estrutura Organizacional publicada no DODF em 29/06/2018, resultante do trabalho da empresa de consultoria contratada por intermédio do Convênio firmado em 2012 entre o GDF e a UNESCO.



Vale destacar que a consultoria contratada detectou a situação deficitária de acompanhamento das condicionantes do Licenciamento Ambiental. Como solução, sugeriu que fosse criada uma área responsável por esta atividade, denominada "Diretoria de Avaliação da Qualidade Ambiental" com o auxílio da Diretoria de Recursos Hídricos, no que se refere ao monitoramento dos recursos hídricos com a análise documental das condicionantes. Além disso, sugeriu que a Superintendência de Fiscalização também continuasse auxiliando na auditoria e fiscalização do cumprimento das condicionantes. Note-se que já está inserida na nova estrutura publicada para o IBRAM, conforme exibida no sítio da internet do órgão (<http://www.ibram.df.gov.br/organograma/>), a Diretoria de Avaliação da Qualidade Ambiental – DIAVA, que integra a SUBIO.

Quanto à análise do RIPA detalhado, embora o trabalho da consultoria não tenha estabelecido claramente sua análise pela Diretoria de Riscos e Emergências Ambientais – DIREA, da SUBIO, pretende fazer sugestões para incluir tal análise em sua competência.

Assim, o novo Regimento Interno que está em elaboração normatizará a questão de acompanhamento de condicionantes e análise do RIPA detalhado, feitos atualmente por meio de acordo informal entre as Superintendências.

Análise das Respostas ao IAC

A Unidade não apresentou nenhuma manifestação no tocante ao item R.5. Entretanto, foi evidenciada a publicação do Decreto nº 39.558, de 20 de dezembro de 2018, DODF nº 242 de 21 de dezembro de 2018, com a aprovação do Regimento Interno atualizado do IBRAM. A publicação do novo regimento reflete a estrutura administrativa publicada no Decreto 39.158, de 28 de junho de 2018, atendendo ao previsto na recomendação R.5. O novo Regimento Interno publicado deixa claras as competências para fiscalização do cumprimento das condicionantes e análise do RIPA detalhado.

Causa

Em 2018:

- Ausência de atualização do Regimento Interno após alterações na estrutura administrativa.

**3.1.1.11. 11. Os analistas da Superintendência de Licenciamento Ambiental fazem visitas in loco para verificar cumprimento de condicionantes?**

NÃO.

Não foi identificada, no escopo deste trabalho, invasão de competência das atribuições da Superintendência de Licenciamento nas competências das Unidades de Fiscalização, que permitisse evidenciar que as áreas de licenciamento estão realizando atividades fora de suas competências, o que poderia sugerir sobrecarga e impacto nos prazos de suas atribuições.

É necessário visita em loco para se certificar que o posto de revenda de combustíveis possui os requisitos exigidos na Instrução nº 213/2013 do IBRAM, norma que estabelece procedimentos para licenciamento de postos revendedores de combustíveis. Neste sentido, as visitas estão alinhadas com as atribuições previstas para a Diretoria de Licenciamento, atual DILAM V.

Causa

- Não aplicável.

3.1.1.12. 12. São utilizados check-lists nas etapas do processo de licenciamento ambiental?

PARCIALMENTE.

Constatou-se a utilização de check-list no setor do IBRAM que recebe documentação, desde 2016. Assim, o IBRAM só recebe a documentação referente a solicitações de licenças ambientais se estiverem completas, conforme determina a Instrução nº 213/2013, sem no entanto verificar a qualidade técnica dessa documentação. É o que a Instituição chama de análise cinza (vê-se a existência do documento e não seu conteúdo).

Antes de 2016 essa “filtragem” não existia, o que implicava em um maior risco do interessado entregar documentação incompleta. Tal fato onerava ainda mais os tempos de análise praticados pelos analistas da área de licenciamento, uma vez que após a



análise inicial do analista, era necessário solicitar ao interessado a complementação de informações, para posteriormente seguir novamente com a análise, e durante todo este tempo, o processo já era contado como passivo para a Instituição.

Para análise técnica da documentação referente à solicitação de licenças ambientais, o check-list também é a Instrução nº 213/2013 do IBRAM, que estabelece os procedimentos e documentação a serem cumpridos para o licenciamento ambiental de postos revendedores de combustíveis e outras atividades.

Para o monitoramento do cumprimento das condicionantes, a fiscalização se utiliza de check-lists. No entanto, para a verificação da qualidade técnica da documentação exigida na condicionante, trabalho que possivelmente será realizado, quando do novo Regimento Interno, pela Diretoria de Avaliação da Qualidade Ambiental –DIAVA e Diretoria de Recursos Hídricos – DIRHI, não há check-lists orientando a execução do trabalho.

A análise do RIPA, que pela nova estrutura passará a ser feita pela DIREA, não possui procedimentos estruturados, como por exemplo, check-lists e padrão de relatório /parecer, que permitiriam maior agilidade na análise. O trabalho consiste em confrontar as informações do RIPA com a norma ABNT- NBR nº 15515-3 - Avaliação de passivo ambiental em solo e água subterrânea.

Causa

- Não aplicável.

4. CONCLUSÃO

O Regimento Interno do IBRAM hoje em vigor, aprovado por meio do Decreto nº 28.112, de 11 de julho de 2007, não contempla definição de prazos para análise das solicitações de licenças ambientais. Tal fato torna mais complexo o atendimento ao prazo máximo de seis meses para análise da documentação referente às solicitações de licenças prévia, instalação e operação, conforme preceitua o art. 14, CONAMA nº 237 /1997. O estabelecimento de prazos não faz parte da cultura organizacional da instituição, visto que não está regulado em qualquer normativo interno. Nota-se, entretanto, que a



Diretoria de Licenciamento V, de forma particular e informal, estabelece prazos de análise a seus analistas.

Também não há definições no Regimento Interno do IBRAM de prazos de referência para as atividades de fiscalização de condicionantes, de maneira a criar um maior regramento com relação ao assunto. As definições ocorrem em casos concretos, por meio de Instruções específicas. Foi o observado para o caso dos postos de combustível que assinaram o TCA com o IBRAM, com a definição de prazo de 120 dias para início da fiscalização das condicionantes, conforme Instruções Normativas nº 10 e 26, ambas de 2018.

Os controles gerenciais exercidos sobre prazos efetivamente praticados para as atividades de análise de solicitação de licenças e fiscalização de condicionantes são frágeis e carecem de força institucional dentro do IBRAM. A atividade de análise das solicitações de licenças conta hoje com planilhas em excel, mas tal controle foi implantado por iniciativa da gerência então existente, não havendo garantia de sua continuidade diante de mudanças na estrutura do órgão. Lembra-se que controles sobre esses prazos são fundamentais para o atendimento à Resolução do CONAMA nº 237/1997. Quanto à fiscalização das condicionantes, nenhuma forma de controle foi identificada, nem sobre datas para início da fiscalização, nem sobre a atividade de fiscalização em si, esta última deflagrada por Ordem de Serviço, *“pelo período que se fizer necessário”*.

Existem hoje no IBRAM acordos internos informais, entre Superintendências do IBRAM, que objetivam dar maior celeridade à execução das atividades de análise para emissão de licenças ambientais e fiscalização do cumprimento de condicionantes. São informais no sentido de não estarem contemplados no Regimento Interno do Órgão. A consultoria prestada dentro do Acordo GDF/UNESCO contemplou soluções que buscam, por meio do redesenho da estrutura organizacional do IBRAM, dar maior eficiência aos processos. Como exemplo, sugeriu a criação da "Diretoria de Avaliação da Qualidade Ambiental" para a análise documental do cumprimento das condicionantes. A partir do trabalho dessa consultoria foi elaborada uma nova estrutura organizacional, publicada no DODF de 29/06/2018, e instituído grupo de trabalho que está elaborando novo regimento interno em que melhorias estão sendo propostas para mitigar problemas no fluxo do processo de licenciamento.

Entretanto, entende-se como oportuno, diante da mudança no organograma e da redação de um novo Regimento Interno, atentar para pontos adicionais. Mesmo diante



do acordo entre Superintendências do IBRAM, o RIPA detalhado não é analisado de forma célere. Este é um ponto crítico, visto que a constatação de contaminação de solo exige rápida avaliação dos riscos e ação pró-ativa desse Instituto, por meio de sua fiscalização, para proteção do meio ambiente e da saúde humana. É fundamental ao IBRAM propiciar os recursos necessários para priorizar suas análises. A mudança de setor para análise do RIPA detalhado não proverá celeridade se persistirem dentro do Órgão a deficiência na quantidade de servidores, falta de treinamento e ausência de metodologia de análise.

Um problema adicional diz respeito à qualidade técnica da documentação apresentada para solicitação de licenças ambientais. Mesmo diante da vigência da Instrução Normativa nº 114/2014, este é um problema recorrente no IBRAM. O órgão já está prevendo a elaboração de uma nova instrução normativa. Entende-se oportuno que o IBRAM realize treinamentos/capacitações dos profissionais cadastrados, uma vez que apenas o regramento via instrução normativa não tem se mostrado efetivo.

O IBRAM mantém *check-lists* estruturados para suas atividades de recebimento de documentação no protocolo, análise da solicitação de licenças ambientais e fiscalização das condicionantes. Entretanto, tal ferramenta ainda não pode ser evidenciada na verificação da qualidade técnica da documentação exigida na condicionante, que possivelmente passará a ser realizada pela Diretoria de Avaliação da Qualidade Ambiental – DIAVA e Diretoria de Recursos Hídricos – DIRHI na nova estrutura, e para análise do RIPA, a ser feito pela DIREA.

5. ORIENTAÇÕES

- O.1) [Subtópico 3.1.1.7] Aplicar a Instrução nº 114/2014 que dispõe sobre o Cadastro de Empresas e Profissionais Prestadores de Serviço de Consultoria Ambiental, ou providenciar sua revisão para que se consiga melhoria na qualidade técnica da documentação apresentada.



6. RECOMENDAÇÕES

- R.1) [Subtópico 3.1.1.1] Inserir na nova revisão do Regimento Interno do IBRAM ou em instrução normativa específica, critérios que considerem prazos de referência para a atividade de análise das solicitações de licenças ambientais, definidos em função dos distintos níveis de criticidade de cada empreendimento em análise.
- R.2) [Subtópico 3.1.1.5] Inserir na nova revisão do Regimento Interno do IBRAM ou em instrução normativa específica, a previsão de controles gerenciais sobre os prazos efetivamente praticados nas atividades de análise de solicitação de licenças ambientais e fiscalização das respectivas condicionantes ambientais, identificados para cada processo em análise.
- R.3) [Subtópico 3.1.1.6] Criar metodologia de trabalho para análise dos processos que tratam de áreas contaminadas por postos de combustíveis.
- R.4) [Subtópico 3.1.1.7] Definir dentro da agenda anual do Órgão encontro com profissionais e empresas cadastradas para realização de consultoria ambiental, conforme previsto na Instrução nº 114/2014, para discussão sobre dificuldades enfrentadas, e busca conjunta de soluções.

Brasília, 02/04/2019.

Diretoria de Auditoria dos Planos e Programas Governo -DAPPG



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 05/04/2019, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <http://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **0808ED92.FF848009.202FA871.29F8A167**