

## Relatório de Auditoria Operacional **LICENCIAMENTO AMBIENTAL**





Unidade Técnica de Fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria – NEAUD 3

---

Fls.  
Proc. N.º 6965/11  
Rubrica:

## Relatório de Auditoria Operacional

### **Atividade de Licenciamento Ambiental**

Relator

**Conselheiro José Jorge Jinkings Pavão**

São Luís – MA  
2012

Relatório de Auditoria Operacional  
Atividade de Licenciamento Ambiental

**Processo n.º:** 6965/2011

**Relator:** Conselheiro José Jorge Jinkings Pavão

**Ato originário:** Resolução TCE/MA n.º 168, em 16/03/11, que aprovou a inclusão da auditoria operacional na área de Meio Ambiente no Plano Semestral de Auditoria.

**Objetivo:** avaliar se a atividade de Licenciamento Ambiental desenvolvida pela SEMA está contribuindo para a redução de impactos ambientais negativos e a preservação do meio ambiente.

**Período abrangido pela auditoria:** 2008 a Julho 2011

**Período de realização da auditoria:**

| <b>Fase</b>  | <b>Período</b>          |
|--------------|-------------------------|
| Planejamento | 16/05/2011 a 19/08/2011 |
| Execução     | 20/08/2011 a 30/03/2012 |
| Relatório    | 02/04/2012 a 31/07/2012 |

**Ato de designação da Equipe:** Portaria TCE/MA n.º 977, de 30 de junho de 2011.

**Composição da equipe:**

| <b>Analista</b>   | <b>Matrícula</b> |
|---|------------------|
| Auricea Costa Pinheiro                                      | 6858             |
| José Elias Cadete dos Santos Sobrinho                       | 10629            |
| Péricles Carvalho Diniz                                     | 10546            |
| Raimundo Nonato M Cardoso                                   | 9167             |
| Samuel Rodrigues Cardoso Neto                               | 12062            |
| Helvilane Maria Abreu Araujo<br>(Coordenadora da Auditoria) | 8219             |

**Unidade:** Unidade Técnica de Fiscalização (UTEFI)

Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria (NEAUD 3)

**Responsável:** Carlos Victor Guterres Mendes

**CPF:** 808.974.603-91

**Responsável pela ação:** Hulgo Rocha e Silva



Unidade Técnica de Fiscalização – UTEFI  
Núcleo de Execução de Inspeções e Auditoria – NEAUD 3

---

Fls.  
Proc. N.º 6965/11  
Rubrica:

## **Agradecimentos**

Uma característica indispensável para o êxito da auditoria operacional é a relação de cooperação que deve existir entre a equipe de auditoria e a entidade auditada. Nesse sentido, cabe especial agradecimento à Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Naturais pela atenção e disponibilidade na prestação de informações, na participação das oficinas e na apresentação de documentos necessários ao desenvolvimento deste trabalho.

## RESUMO

Dando seguimento à capacitação nacional em auditoria operacional, o Grupo Temático de Auditoria Operacional – GAO do Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios Brasileiros (PROMOEX) sugeriu Auditoria Operacional na área de Meio Ambiente. Diante disso, em sessão plenária, Resolução nº 168, 16/03/11, Proc. nº 2490/11, o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão - TCE/MA decidiu incluir no Plano de Fiscalização a auditoria operacional na atividade de Licenciamento Ambiental de responsabilidade da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais – SEMA.

A atividade de licenciamento é realizada por meio das ações 4265-Licenciamento Ambiental, 4266-Monitoramento e Controle da Qualidade Ambiental e 4267- Fiscalização Ambiental. Essas ações integram o Programa Gestão da Política que tem como objetivo “planejar e formular as políticas ambientais; coordenar, avaliar e controlar as atividades de licenciamento sob responsabilidade da Secretaria e garantir o seu funcionamento.”

O licenciamento ambiental é um procedimento pelo qual o órgão ambiental licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. É através da licença que são estabelecidas as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica de acordo com a atividade que está sendo licenciada.

A Ação 4265 – Licenciamento Ambiental é executada pela unidade orçamentária Fundo Estadual do Meio Ambiente e as demais são executadas pela SEMA. Na análise do período 2008-2011, verificou-se que a Ação 4265 – Licenciamento Ambiental teve baixíssima execução em relação ao que foi orçado. Com destaque para o período de 2010-2011 que não houve execução orçamentária na ação Licenciamento Ambiental em razão do bloqueio dos recursos oriundos do Fundo Estadual de Meio Ambiente (FEMA), pelo Ministério Público, por falta de regulamentação do Fundo. O que impediu que muitas atividades previstas não fossem realizadas, sendo necessária a utilização de dotação orçamentária de outras ações para que as vistorias fossem realizadas.

No Estado do Maranhão, de acordo com as informações da SEMA, apenas os municípios de São Luís, São José de Ribamar, Pedreiras e Icatu haviam formalizado, até julho de 2011, convênios com a Secretaria para poder licenciar os empreendimentos localizados em seus territórios. Essa demanda de aproximadamente 4.000 processos por ano, segundo a SEMA, contribuiu para um acúmulo de aproximadamente 6.000 processos pendentes da emissão de licenças.

Dessa forma, a auditoria teve como objetivo avaliar se a atividade de licenciamento desenvolvida pela SEMA está contribuindo para a redução de impactos ambientais negativos e a preservação do meio ambiente, garantindo a tempestividade e eficácia na emissão das licenças, transparência e eficiências do processo de licenciamento.

A estratégia metodológica definida incluiu a realização de entrevistas e técnicas de diagnóstico com gestores e analistas, visitas de estudo a 18 municípios, nas quais foram realizadas entrevistas com empreendedores e consultores, além de observação direta a 162 empreendimentos. A estratégia contemplou, ainda, a realização de pesquisa documental mediante consulta a legislação, a bibliografia, a artigos ou a trabalhos técnicos publicados na imprensa ou na internet sobre o assunto.

Constatou-se que a SEMA não dispõe de regulamentação própria que estabeleça prazos diferenciados para emissão das licenças e não obedece aos prazos determinados pela Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA n.º 237/97 e mesmo nas licenças que foram emitidas dentro do prazo, os processos apresentam falhas na sua instrução que podem comprometer não só a qualidade das licenças como a transparência dos processos.

Verificou-se que a análise técnica não obedece a critérios definidos e transparentes, os relatórios não são padronizados quanto ao que deve ser registrado, prevalecendo a discricionariedade do técnico. As condicionantes estabelecidas nas licenças não são acompanhadas ou monitoradas sistematicamente, somente na renovação da licença é feita a verificação do cumprimento, além da fiscalização efetuada pela SEMA não possuir plano específico, ocorrendo apenas por denúncia.

Evidenciou-se, ainda, que a atual estrutura da SEMA compromete o alcance dos objetivos da atividade de licenciamento ambiental. O planejamento é estritamente orçamentário e a sua estrutura operacional é insuficiente, considerando o volume de recursos aplicados, a lotação de pessoal nos setores envolvidos e a disponibilidade de equipamentos e materiais.

Além disso, observou-se que a execução das atividades de licenciamento ambiental estão em desconformidade com as responsabilidades estabelecidas no Regimento Interno da SEMA e que os sistemas informatizados utilizados são insuficientes para armazenar dados e fornecer informações sobre o processo de licenciamento.

A ausência de planejamento implica em outra deficiência que é a falta de avaliação da atividade, a SEMA não dispõe de indicadores que permitam sua avaliação.

Diante das constatações apontadas estão sendo propostas recomendações à SEMA, dentre as quais, destacam-se, a regulamentação e publicidade dos prazos adotados para emissão das licenças no Estado, visando assegurar ao empreendedor o acompanhamento do prazo de emissão da licença solicitada e a credibilidade no órgão; a criação de mecanismos de controle dos prazos para emissão da licença, com o objetivo de garantir o seu cumprimento; a definição de critérios de distribuição dos processos para emissão das licenças de forma a atender a ordem cronológica e garantir a uniformidade de tratamento aos empreendedores; a padronização de relatórios e pareceres dos analistas; a regulamentação da instrução do processo de forma a definir com clareza e objetividade o conteúdo do processo, as suas etapas, as responsabilidades dos setores e analistas em cada fase do processo; a elaboração de termos de referência por atividade, estabelecendo as condicionantes necessárias e indispensáveis à licença por tipo de atividade. Coube, ainda, determinar à SEMA que estabeleça um cronograma de análise para conclusão dos processos pendentes de emissão de licença; que estabeleça rotina de monitoramento e acompanhamento sistemático das condicionantes, em obediência ao que determina o art. 8º, III da Resolução CONAMA n.º 237/97 e o art. 5º, II, da Resolução CONAMA n.º 001/86; e por fim, que estabeleça rotina de fiscalização com vistas a inibir as irregularidades e punir os infratores, considerando a determinação da Lei n.º 9.605/98.

Quanto à operacionalização da atividade de licenciamento ambiental, tornou-se oportuno propor à SEMA, entre outras, as seguintes recomendações: a realização de planejamento estratégico da secretaria, fundamentado em diagnóstico situacional, estabelecendo as suas diretrizes e áreas prioritárias; a elaboração de planos operacionais, considerando as atividades de emissão de licenças, monitoramento e fiscalização de empreendimentos, tendo como parâmetros a tempestividade na emissão das licenças e o monitoramento e fiscalização sistemáticos; a reorganização das atividades de licenciamento dentro da estrutura organizacional da SEMA, de forma a buscar maior integração entre as atividades de emissão, monitoramento e fiscalização; a criação de programas e/ou ações orçamentárias individualizadas para identificar a aplicação de recursos nas atividades de emissão, monitoramento e fiscalização ambiental, permitindo o controle e a transparência; o desenvolvimento de sistemas de informações que permitam o controle e geração de informações gerenciais sobre os licenciamentos realizados pela SEMA; e, finalmente, foi determinado à SEMA que faça gestão junto à SEPLAN para que seja incluído na programação financeira dos próximos exercícios todo o saldo remanescente do FEMA até a data de seu bloqueio.

Além disso, recomendou-se que a SEMA desenvolva uma sistemática de monitoramento e avaliação da atividade de licenciamento, com estabelecimento de critérios, indicadores de desempenho, periodicidade da avaliação e definição de responsabilidades e elabore relatórios gerenciais e a divulgação dos resultados.

Espera-se, com a adoção das medidas propostas, contribuir para a eficácia e efetividade do licenciamento ambiental, por meio da tempestividade e uniformidade de tratamento na emissão das licenças e eficiência do monitoramento, avaliação e fiscalização dos empreendimentos. Garantido, dessa forma, o cumprimento da atividade finalística do licenciamento, a mitigação dos impactos negativos e potencialização dos positivos. E, espera-se, com a divulgação dos resultados obtidos no licenciamento, melhorar a percepção dos empreendedores e sociedade em geral sobre o processo de licenciamento como instrumento viabilizador da sustentabilidade e preservação ambiental.

## LISTA DE SIGLAS

|         |  |
|---------|--|
| CF      | Constituição Federal.  |
| SISNAMA | Sistema Nacional do Meio Ambiente                                    |
| IBAMA   | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis |
| SFRDN   | Superintendência de Fiscalização e Defesa dos Recursos Naturais      |
| DCLF    | Departamento de Cadastro, Licenciamento e Fiscalização Ambiental     |
| DDRN    | Departamento de Defesa dos Recursos Naturais                         |
| SMCQA   | Superintendência de Monitoramento e Controle da Qualidade Ambiental  |
| DMA     | Departamento de Monitoramento Ambiental                              |
| ASSEJUR | Assessoria Jurídica  |
| RAM     | Relatório de Auto Monitoramento                                      |
| RMA     | Relatório de Monitoramento Ambiental                                 |
| SEPLAN  | Secretaria de Estado do Planejamento                                 |
| RIMA    | Relatório de Impacto Ambiental                                       |



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|            |   |    |
|------------|---|----|
| Figura 1.4 | Demonstrativo dos municípios visitados.....               | 16 |
| Figura 2.4 | Organograma da SEMA – nível de execução programática..... | 21 |
| Figura 4.1 | Estratificação do planejamento na organização.....        | 40 |
| Foto 4.4.1 | Serragem.....   | 52 |
| Foto 4.4.2 | Posto de combustível.....                                 | 52 |
| Foto 4.4.3 | Aterro sanitário.....                                     | 52 |
| Foto 4.4.4 | Serraria.....   | 52 |

## LISTA DE QUADROS

|            |   |    |
|------------|---|----|
| Quadro 1.4 | Demonstrativo da amostra de processos de licenciamento ambiental..... | 15 |
| Quadro 2.5 | Relação de legislação referente à função meio ambiente.....           | 22 |
| Quadro 3.1 | Demonstrativo dos processos licenciamento ambiental<br>pendentes..... | 27 |
| Quadro 4.2 | Disponibilidade de materiais e equipamentos.....                      | 43 |
| Quadro 4.4 | Planilha de controle de processos - Exercício 2011.....               | 48 |
| Quadro 5.1 | Produtos do programa x proposta de indicadores.....                   | 55 |
| Quadro 5.2 | Indicadores de desempenhos.....                                       | 57 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|               |   |    |
|---------------|---|----|
| Gráfico 3.1.1 | Tempo médio das licenças emitidas fora do prazo.....  | 26 |
| Gráfico 3.1.2 | Deficiências verificadas na instrução dos processos de licenciamento.....                         | 27 |
| Gráfico 3.4   | Percepção dos empreendedores/consultores sobre o licenciamento ambiental praticado pela SEMA..... | 36 |
| Gráfico 4.2.1 | Evolução orçamentária das ações de licenciamento ambiental.....                                   | 42 |
| Gráfico 4.2.2 | Evolução da execução orçamentária das ações de licenciamento ambiental.....                       | 42 |

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>13</b> |
| <b>1.1 Antecedentes.....</b>   | <b>13</b> |
| <b>1.2 Identificação do objeto de auditoria.....</b>   | <b>14</b> |
| <b>1.3 Objetivos e escopo de auditoria.....</b>  | <b>14</b> |
| <b>1.4 Estratégia metodológica.....</b>  | <b>15</b> |
| <b>1.5 Forma de organização do relatório.....</b>  | <b>16</b> |
| <b>2. VISÃO GERAL DO OBJETO DE AUDITORIA.....</b>  | <b>17</b> |
| <b>2.1 Contextualização e relevância.....</b>  | <b>17</b> |
| <b>2.2 Conceitos.....</b>  | <b>18</b> |
| <b>2.3 Objetivo e público-alvo.....</b>  | <b>20</b> |
| <b>2.4 Forma de implementação.....</b>   | <b>21</b> |
| <b>2.5 Legislação.....</b>   | <b>22</b> |
| <b>3. ATUAÇÃO DA SEMA NA ATIVIDADE DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....</b>                           | <b>24</b> |
| <b>3.1 Prazos para emissão das licenças.....</b>   | <b>26</b> |
| <b>3.2 Rotinas e procedimentos adotados na instrução e na análise técnica dos processos.....</b> | <b>29</b> |
| <b>3.3 Acompanhamento e monitoramento dos impactos ambientais.....</b>                           | <b>32</b> |
| <b>3.4 Fiscalização dos empreendimentos.....</b>   | <b>34</b> |
| <b>4. OPERACIONALIZAÇÃO DA ATIVIDADE DE LICENCIAMENTO.....</b>                                   | <b>38</b> |
| <b>4.1 Planejamento da atividade de licenciamento ambiental.....</b>                             | <b>39</b> |
| <b>4.2 Estrutura operacional da atividade.....</b>   | <b>41</b> |
| <b>4.3 Responsabilidades na atividade de licenciamento.....</b>                                  | <b>44</b> |
| <b>4.4 Sistema de informação.....</b>  | <b>46</b> |
| <b>5. ACOMPANHAMENTO DA ATIVIDADE.....</b>   | <b>54</b> |
| <b>6. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR.....</b>   | <b>59</b> |
| <b>7. CONCLUSÃO.....</b>   | <b>60</b> |
| <b>8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....</b>  | <b>62</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>65</b> |

## **1. INTRODUÇÃO**

O presente relatório refere-se à auditoria operacional na área de Meio Ambiente, que integra o Plano Semestral de Auditoria, aprovado pela Resolução nº 168, em 16/03/11, Proc. N.º 2490/11. Essa fiscalização representa atuação inédita do TCE/MA no tema. Com base no art. 71, inciso IV, c/c o art. 75 da Constituição Federal, no art. 51, inciso IV, da Constituição Estadual, no art. 1º, inciso IV e no art. 36, da Lei Estadual n.º 8.258, de 6 de junho de 2005, no art. 1º, inciso V, no art. 20, inciso VI, c/c o art. 259, § 1º do Regimento Interno – TCE/MA. A equipe de auditoria foi designada por meio da Portaria nº 977, de 30 de junho de 2011.

### **1.1 Antecedentes**

A realização de auditoria operacional, além de ser uma obrigação constitucional do Tribunal de Contas, conforme dispõe o art. 70 da CF, atende também aos anseios da sociedade, que, cada vez mais, exige que as ações governamentais sejam avaliadas não somente quanto à legalidade, mas também quanto ao seu desempenho, devendo a ação ser observada sob as dimensões da economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade e transparência. Dessa forma, são avaliados o cumprimento dos programas de governo e o desempenho das unidades e entidades jurisdicionadas ao Tribunal, no que concerne aos seus objetivos, metas e prioridades, bem como quanto à alocação e uso dos recursos disponíveis.

A área foi sugerida pelo Grupo Temático de Auditoria Operacional (GAO) do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios Brasileiros – PROMOEX, objetivando a realização da quarta auditoria piloto do Programa Nacional de Capacitação em Auditoria Operacional.

Com objetivo de definir o tema, realizou-se um estudo sobre a execução, acompanhamento e avaliação de cada programa e ação constante nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011 da função Meio Ambiente. Com o mesmo objetivo, foram avaliadas algumas atividades desenvolvidas pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMA). Dessa forma, observada a relevância, o risco, o valor agregado e as oportunidades de melhoria, considerou-se viável a realização de auditoria na atividade de Licenciamento Ambiental da SEMA, avaliando-se a execução da ação 4265-Licenciamento Ambiental e, no que couber, a ação 4266-Monitoramento e Controle da Qualidade Ambiental e 4267-Fiscalização Ambiental, conforme consta no Relatório de Estudo de Viabilidade, fls 04, Proc. 6965/11.

Em seguida, foi realizado o planejamento da auditoria, consubstanciado no Relatório de Planejamento da Auditoria, constante às folhas 45, do Processo nº 6965/11.

### **1.2 Identificação do objeto de auditoria**

A auditoria tem como objeto a atividade de Licenciamento Ambiental, cujo órgão responsável no Estado é a SEMA. No orçamento, essa atividade é desenvolvida com recursos oriundos da ação 4265-Licenciamento Ambiental da unidade orçamentária 20901-Fundo Especial do Meio Ambiente e com parte de recursos provenientes das ações 4266-

Monitoramento e Controle da Qualidade Ambiental e 4267 – Fiscalização Ambiental pertencentes à unidade orçamentária 20101-Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais. No período 2008-2011, as referidas ações obtiveram a seguinte execução orçamentária, R\$ 1.621.680,99, R\$ 5.191.581,00 e R\$ 5.781.230,00 , respectivamente.

### 1.3 Objetivos e escopo de auditoria

Durante a fase de planejamento, foram identificadas oportunidades de aperfeiçoamento da gestão, referentes à estrutura operacional da SEMA para o desenvolvimento dessa atividade, sendo observados os aspectos do planejamento, capacidade operacional e controle de resultados. Além disso, evidenciou-se, também, como aspectos possíveis de melhoria de desempenho, a atuação da SEMA em relação à tempestividade e uniformidade na emissão de licenças, monitoramentos das condicionantes<sup>1</sup> e fiscalização de empreendimentos.

Dessa forma, a auditoria teve como objetivo: **avaliar se a atividade de Licenciamento Ambiental desenvolvida pela SEMA está contribuindo para a redução de impactos ambientais negativos e a preservação do meio ambiente.** Assim, foram elaboradas duas questões:

**QUESTÃO 1:** A SEMA está estruturada para atender os objetivos do licenciamento ambiental ?

**QUESTÃO 2:** De que forma o licenciamento ambiental realizado pela SEMA possibilita a redução de impactos ambientais negativos e a preservação do meio ambiente?

O universo da pesquisa documental foi constituído pelos processos de licenças ambientais concluídos no período 2003 a 2010. A definição desse período ocorreu em função da SEMA não dispor da informação sobre os processos concluídos por ano.

Convém esclarecer que não integra o escopo dessa auditoria o exame da adequação das licenças ambientais aos empreendimentos, bem como a aferição dos resultados alcançados no ambiente em razão do cumprimento das condicionantes estabelecidas nas licenças. A análise dos processos e das licenças ficou restrita aos aspectos formais, tais como: cumprimento de prazos, uniformidade de tratamento aos empreendedores, monitoramento das condicionantes e fiscalização de empreendimentos.

### 1.4 Estratégia metodológica

Na definição do escopo da auditoria, ocorrida durante a fase de planejamento, foi realizada pesquisa documental, por meio de consulta à legislação, à bibliografia, aos artigos ou trabalhos técnicos publicados na imprensa ou na internet sobre o assunto. E, além das reuniões com gestores da SEMA, foram aplicadas as técnicas de diagnóstico comumente

<sup>1</sup> Condicionantes: são as regras, condições, restrições e medidas de controle ambiental estabelecidas pelo órgão ambiental a serem seguidas pelo empreendedor para que as licenças sejam emitidas e, conseqüentemente, garantir a manutenção da qualidade ambiental do local.

utilizadas em auditoria operacional. Dessa forma, na análise de SWOT<sup>2</sup>, com o auxílio dos servidores e gestores dos departamentos envolvidos na atividade, foram identificadas as forças, oportunidades, ameaças e fraquezas da ação. No Diagrama de Verificação de Risco (DVR)<sup>3</sup>, com o mesmo grupo, foram avaliadas as principais fragilidades e ameaças que interferem na ação. E, no Mapa de Processo<sup>4</sup>, foi possível observar oportunidades de melhoria na operacionalização da ação.

Na fase de Execução, com objetivo de investigar as questões de auditoria, foram adotadas como estratégias metodológicas:

- a) pesquisa bibliográfica - através do procedimento de revisão bibliográfica realizou-se um levantamento sobre a atividade;
- b) pesquisa documental – por meio de exames administrativos e consulta a banco de dados avaliou-se a evolução da emissão das licenças ambientais no período 2003-2011, bem como foram analisados os processos de licenciamento ambiental selecionados;
- c) pesquisa *strictu sensu* – via aplicação de entrevista estruturada com analistas e técnicos ambientais, gestores da SEMA, empreendedores e consultores e gestores dos municípios selecionados;
- d) visitas de estudo – por meio de observação direta nos empreendimentos selecionados.

O objetivo de cada instrumento de pesquisa utilizado encontra-se detalhado no Relatório de Planejamento de Auditoria constante no Processo nº 6965/11. O Quadro 1.4 apresenta o total de processos analisados, demonstrando que do universo de 5.281, a amostra estatística calculada foi 372 processos, no entanto foram analisados somente 188 processos. O quadro 1.4 demonstra também o quantitativo dos demais procedimentos realizados, ressaltando-se que para esses não foram calculados amostra estatística.

Quadro 1.4 - Demonstrativo da amostra de Processos de Licenciamento Ambiental

| Item   | Total | Amostra | Realizados |
|--|-------|---------|------------|
| Processos de Licença Ambiental                                   | 5281  | 372     | 188        |
| Gestores da SEMA   |       |         | 6          |
| Analistas e técnicos   | -     |         | 13         |
| Empreendimentos – observação direta emissão de licença ambiental | -     | 105     | 162        |
| Empreendimentos – observação direta monitoramento                | -     | 42      | 36         |
| Empreendedores e consultores                                     | -     | -       | 105        |
| Municípios visitados   |       |         | 18         |

A limitação encontrada na realização do trabalho foi a precariedade do banco de dados da SEMA em relação às informações sobre as licenças emitidas, os monitoramentos e

<sup>2</sup> Matriz SWOT: ferramenta facilitadora do diagnóstico institucional, que integra as metodologias de planejamento estratégico organizacional. Através dessa ferramenta são identificadas as forças (*Strengths*), fraquezas (*Weaknesses*), oportunidades (*Opportunities*) e ameaças (*Threats*) do programa.

<sup>3</sup> DVR: ferramenta que identifica os riscos que podem afetar o desempenho do programa.

<sup>4</sup> Mapa de Processos: representação gráfica do processo de uma atividade, detalhando os passos críticos e atividades necessárias.

fiscalizações realizadas. No banco de dados utilizados existem poucas informações sobre os empreendimentos, o que dificultou e demandou um tempo maior do que o previsto para a identificação dos empreendimentos que deveriam ser visitados. Além disso, as informações não são atualizadas tempestivamente, o que fez com que alguns empreendimentos adimplentes fossem selecionados como inadimplentes, prejudicando o trabalho da auditoria na ocasião da visita *in loco*.

Outra limitação foi a desorganização no arquivamento dos processos, que fez com que um grande número de processos selecionados não fossem encontrados e aqueles que foram encontrados demandaram muito tempo. Assim, a quantidade de processos analisados não alcançou a amostra calculada na fase de planejamento. Dessa forma, os resultados observados, embora significativos para a compreensão dos problemas que afetam o desempenho da ação, não podem ser generalizados para todo o Estado. A Figura 1.4 apresenta a distribuição geográfica dos municípios visitados.

Figura 1.4: Demonstrativo dos municípios visitados



Os Municípios visitados foram: Açailândia, Bacabal, Bacabeira, Balsas, Barra do Corda, Buriticupu, Grajaú, Imperatriz, Itapecuru, Paço do Lumiar, Pindaré-Mirim, Raposa, Rosário, Santa Inês, Santa Luzia, Santa Rita, São José de Ribamar e São Luís.

## 1.5 Forma de organização do relatório

Além do item 1, que trata da Introdução, este relatório é composto por mais seis itens. O item 2 apresenta uma visão geral da ação auditada, onde, além da contextualização do tema, são apresentadas informações sobre seus objetivos e forma de operacionalização. Nos itens 3, 4 e 5 são apresentadas as principais conclusões da auditoria, abrangendo a atuação da SEMA na atividade de licenciamento ambiental, a estrutura da SEMA para operacionalizar a atividade e avaliação de desempenho da atividade. Por fim, os itens 6, 7 e 8 tratam, respectivamente, da análise dos comentários do gestor, das considerações finais do trabalho e da proposta de encaminhamento. Nesta última, são apresentadas recomendações que, se implementadas, contribuirão para aperfeiçoar o licenciamento ambiental do Estado.



## **2. VISÃO GERAL DO OBJETO DE AUDITORIA**

Para uma melhor compreensão dos objetivos e resultados propostos na auditoria, são apresentadas neste item as características principais da atividade de licenciamento ambiental, sua contextualização e relevância, bem como a definição de alguns conceitos.

### **2.1 Contextualização e relevância**

Um dos grandes desafios da humanidade, atualmente, é conciliar a demanda geral de consumo com a preservação do meio ambiente. Os cientistas apontam que o mundo já experimenta reações que denunciam certo esgotamento dos recursos naturais. Em razão disso, e também com o avanço da consciência ambientalista e aumento da pressão da sociedade, os governos, no mundo todo, têm buscado estratégias que conciliem desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente.

Nesse sentido, a participação do Brasil na Conferência Mundial de Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, em 1972, marca o início das ações do governo brasileiro na tentativa de promover o desenvolvimento sustentável com preservação ambiental. A partir desse evento, foram surgindo algumas legislações que culminaram com a criação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), estabelecendo, como um dos seus treze instrumentos, o Licenciamento Ambiental.

Assim, por meio do licenciamento, o órgão ambiental, de acordo com a atividade que está sendo licenciada, estabelece regras, condições, restrições e medidas de controle ambiental a serem seguidas pelo empreendedor, fazendo com que este assuma compromissos para a manutenção da qualidade ambiental do local em que se instala.

No Estado do Maranhão, a SEMA é o órgão ambiental responsável pelo licenciamento dos empreendimentos de praticamente todo o Estado, pois, apenas os municípios de São Luís, São José de Ribamar, Pedreiras e Icatu formalizaram, até o momento, convênios com a Secretaria para poder licenciar os empreendimentos localizados em seus territórios.

Nas investigações preliminares, observou-se que a SEMA não tem cumprido os prazos para emissão de licenças, e que o processo de licenciamento não é padronizado ou transparente, dificultando tanto o acesso do empreendedor para obtenção das licenças quanto ao controle social. Além disso, foi apontado pelos gestores que a legislação está defasada, que faltam recursos materiais e humanos, acarretando deficiências no monitoramento e fiscalização dos empreendimentos.

Considerando-se essas fragilidades, observa-se o risco potencial de o objetivo do licenciamento ambiental não está sendo alcançado no Estado e a possibilidade de uma grande quantidade de empreendimentos está funcionando sem observâncias das condicionantes estabelecidas nas licenças ambientais. Dessa forma, uma auditoria operacional nessa atividade revela-se importante, pois possibilitará a correção das falhas no processo de licenciamento.

## 2.2 Conceitos

A legislação ambiental brasileira está fundamentada no art. 225 da CF, que determina:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Para assegurar a efetividade desse direito, a CF no § 1º desse artigo faz algumas incumbências ao Poder Público, destaca-se a do inciso IV:

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

Nesse sentido, mesmo sendo anterior a CF, a Lei Federal Nº 6.938/81, que dispõe sobre a PNMA, já estabelecia, no art. 9º, entre seus instrumentos, a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento, incisos III e IV, respectivamente. Determinando, ainda, no art. 10 que:

Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

### 2.2.1 Tipos de licença

Buscando a adequação do ordenamento jurídico à CF e à legislação internacional, a legislação ambiental brasileira passou por uma série de alterações destacando-se as resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), que regulamentam a matéria. Atualmente, o conceito normativo de Licenciamento Ambiental e suas fases são os contidos na Resolução CONAMA Nº 237, que dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental e regulamenta o art. 10 da Lei Nº 6.938/81. Assim, transcrevem-se as seguintes definições:

- a) **Licenciamento Ambiental** é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso;
- b) **Licença Ambiental:** ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou

potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

- c) **Estudos Ambientais:** são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.
- d) **Licença Prévia (LP)** - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;
- e) **Licença de Instalação (LI)** - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;
- f) **Licença de Operação (LO)** - autoriza a operação da atividade ou empreendimento após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

### 2.2.2 Repartição de competência

Em relação à definição da competência para o Licenciamento Ambiental, essa resolução a distribui de acordo com o grau do impacto, dividindo-os em intercontinental, nacional, regional, intermunicipal e local, adotando o princípio da descentralização e predominância de interesses. Dessa forma, compete:

- a) **ao IBAMA:** o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber: I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União. II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados; III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados; IV - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN; V - bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.
- b) **aos órgãos ambientais estaduais e do Distrito Federal de meio ambiente:** o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades: I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal; II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em

todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais; III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios; IV – delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

- c) **aos municípios:** o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber.

Finalmente, determina a Resolução CONAMA N° 237, art. 10, que o procedimento de licenciamento ambiental deve obedecer às seguintes etapas:

- I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;
- II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;
- III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;
- IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
- V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;
- VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
- VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;
- VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

### 2.3 Objetivo e público-alvo

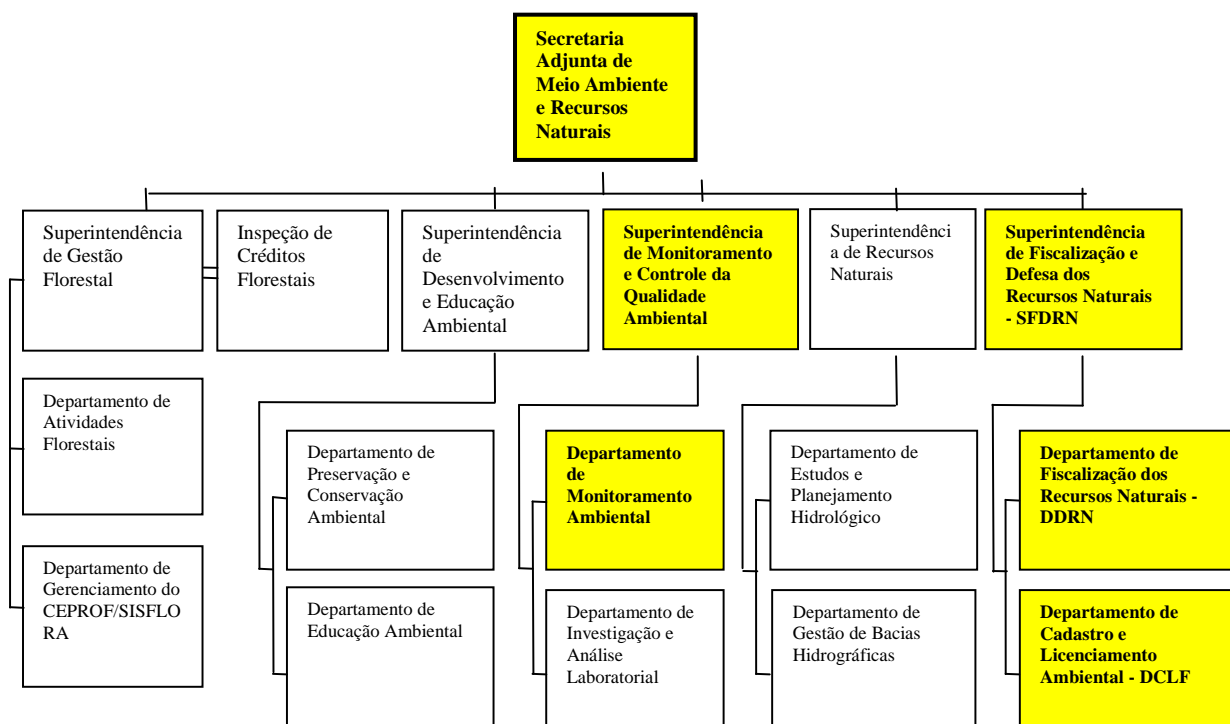
A atividade Licenciamento Ambiental desenvolvida pela SEMA consiste na realização de um conjunto de processos orientados ao atendimento das necessidades de diminuição de impactos ambientais decorrentes do uso de recursos naturais ou de utilização de área para empreendimentos econômicos, materializados na emissão de licenças ambientais, no acompanhamento e monitoramento das condicionantes impostas aos empreendedores, bem como a fiscalização dos empreendimentos.

Assim, a finalidade do licenciamento ambiental é mitigar os impactos ambientais negativos e potencializar os positivos resultantes do desenvolvimento das atividades dos empreendimentos. E o público-alvo da atividade são os responsáveis por empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

## 2.4 Forma de implementação

Na SEMA, a atividade de Licenciamento Ambiental é segregada em duas superintendências, envolvendo três departamentos, conforme destacado no Organograma da SEMA – nível de execução programática, constante na Figura 2.4.

Figura 2.4: Organograma da SEMA – nível de execução programática



As atribuições e responsabilidades das superintendências e departamentos estão definidas no Regimento Interno da SEMA, das quais destacam-se aquelas que têm correlação direta com a atividade de licenciamento:

- a) Superintendência de Fiscalização e Defesa dos Recursos Naturais (SFDRN) – compete à coordenação, supervisão, regulamentação, orientação, execução e implementação das ações referentes à política de Licenciamento Ambiental e fiscalização da flora, fauna, pesca e degradação ambiental.
  - Departamento de Cadastro, Licenciamento e Fiscalização Ambiental (DCLF) – responsável por analisar e emitir parecer técnico nos processos de empreendimentos, informar aos requerentes a documentação necessária para obtenção das licenças/autorizações, vistoriar as áreas propostas para localização de empreendimentos, entre outras.
  - Departamento de Defesa dos Recursos Naturais (DDRN) – responsável pela fiscalização das atividades de exploração de recursos naturais renováveis ou não do Estado; por fazer cumprir as medidas disciplinares e restritivas de uso e aproveitamento dos recursos naturais; pela apuração de denúncias.

b) Superintendência de Monitoramento e Controle da Qualidade Ambiental (SMCQA)

- Departamento de Monitoramento Ambiental (DMA) – responsável pelo monitoramento do cumprimento das condicionantes estabelecidas para emissão das licenças ambientais e inspecionar a eficiência dos equipamentos de controle de poluição e do Plano de Controle Ambiental quando exigidos dos empreendimentos potencialmente poluidores.

De acordo com as entrevistas realizadas com os gestores dos departamentos envolvidos e a aplicação da técnica de diagnóstico Mapa de Processos, observou-se que a atividade, em linhas gerais, tem o seguinte desenvolvimento: O empreendedor interessado em obter a licença ou sua renovação deve obter o requerimento no site da SEMA, no qual estão relacionados todos os documentos necessários. Após preencher o requerimento e anexar os documentos, o empreendedor deve dar entrada no protocolo da SEMA, que fará a conferência e encaminhará para a SFDRN, que por sua vez enviará para a DCLF. O processo é entregue para o técnico, para que este faça a análise, estabeleça as condicionantes e, se for o caso, faça a vistoria no empreendimento. Se não tiver pendências, o processo é devolvido para a SFDRN, para que seja emitida a licença. A licença é emitida em 3 vias. Uma para o empreendedor, uma fica arquivada no processo e a outra é encaminhada para o DMA, para o acompanhamento e controle das condicionantes. No caso de pendência, o processo é encaminhado para a DCLF, para notificação e fiscalização, se for o caso.

Vale observar que a Portaria N.º 17 que normatizou a entrega da documentação na SEMA é recente, datando de 22/03/11. Antes disso, conforme informações obtidas nas entrevistas com gestores, os processos eram recebidos sem muito rigor quanto à documentação, acarretando em atrasos no processo de licenciamento ambiental por pendência documental.

## 2.5 Legislação

Além da previsão constitucional evidenciada no Art. 225 da CF/88, a ação também está regulamentada por normativos expedidos pelo MMA e pelo CONAMA, e outras correlatas, conforme demonstrado no quadro 2.5:

Quadro 2.5 – Relação de legislação referente à função Meio Ambiente

|                           | <b>Norma</b>               | <b>Descrição</b>  |
|---------------------------|----------------------------|---|
| <b>Legislação Federal</b> | Lei n.º 6.938 de 31/08/81  | Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.          |
|                           | Lei n.º 9.605 de 12/02/98  | Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. |
|                           | Lei n.º 10.257 de 10/07/01 | Estatuto da Cidade - Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.  |
|                           | DECRETO n.º 3.524-2000     | Regulamenta a Lei n.º 7.797 que cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente.   |
|                           | DECRETO n.º 4.281-2002     | Regulamenta a Lei n.º 9.795 que institui a Política Nacional de Meio Ambiente.  |
|                           | PORTARIA – MMA – 312-2003  | Institui o Sistema de Informações Gerenciais do Meio Ambiente – SIGMA-I.  |

|                            |                                       |   |
|----------------------------|---------------------------------------|---|
|                            | PORTARIA – MMA – 160-2009             | Construção e Manutenção do Sistema Nacional de Informação Ambiental – SINIMA.   |
|                            | Resolução CONAMA nº 01 de 23/01/86    | Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental.   |
|                            | Resolução CONAMA nº 06 de 17/02/86    | Dispõe sobre a aprovação de modelos para a publicação de pedidos de licenciamento.  |
|                            | Resolução CONAMA nº 09 de 03/12/87    | Dispõe sobre a realização de audiências públicas no processo de Licenciamento Ambiental.  |
|                            | Resolução CONAMA nº 13 de 06/12/90    | Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental.  |
|                            | Resolução CONAMA nº 237 de 19/12/1997 | Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental.  |
|                            | Resolução CONAMA nº 371 de 05/04/06   | Estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental, conforme a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC e dá outras providências. |
|                            | Resolução CONAMA nº 281 de 12/07/01   | Dispõe sobre os modelos de publicação de pedidos de licenciamento, sua renovação e concessão.   |
| <b>Legislação Estadual</b> | Lei nº 5.405 de 08/04/92              | Institui o código de Proteção de Meio Ambiente e dispõe sobre o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências.  |
|                            | Lei nº 8.598 de 04/05/07              | Cria o Cadastro de Atividade Florestal.   |
|                            | Lei nº 8.528 de 07/12/06              | Dispõe sobre a Política Florestal e de Proteção à Biodiversidade no Estado do Maranhão.   |
|                            | Decreto nº 13.494                     | Regulamenta o Código de Proteção do Meio Ambiente.  |
|                            | Portaria nº 17 de 22/03/11            | Dispões sobre o procedimento de protocolo e atendimento ao público na Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais - SEMA  |

Fonte: Presidência da República Federativa do Brasil e Controladoria Geral do Estado do Maranhão.

### **3. ATUAÇÃO DA SEMA NA ATIVIDADE DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

A atuação da SEMA não garante que os objetivos da atividade de licenciamento ambiental sejam alcançados, devido a quantidade de processos com licenças emitidas fora do prazo, pendentes da emissão da licença, ou mesmo quando emitidas dentro do prazo, a instrução dos processos possui deficiências que comprometem a qualidade da licença ambiental.

Além disso, evidenciou-se que a atuação SEMA também está comprometida em razão da análise técnica não obedecer a critérios definidos e transparentes, das condicionantes estabelecidas nas licenças não serem acompanhadas ou monitoradas sistematicamente, ocorrendo apenas quando da renovação das licenças e, ainda, da fiscalização efetuada pela SEMA não possuir plano específico, ocorrendo apenas por denúncia.

Uma ameaça para que o licenciamento ambiental cumpra seu objetivo de mitigar os impactos ambientais negativos das atividades potencialmente poluidoras e de preservar o meio ambiente está na própria atuação do órgão ambiental. Observa-se que a atuação do órgão deve estar direcionada para o cumprimento da finalidade do licenciamento e não apenas como um órgão cartorial, restrito à emissão das licenças. Também o licenciamento ambiental não deve se constituir em entrave para o desenvolvimento econômico e sustentável da região. Assim, entende-se que uma atuação eficiente do órgão deve buscar a tempestividade e transparência na emissão das licenças, proporcionando segurança ao empreendedor e à sociedade. Da mesma forma, para assegurar a efetividade dos licenciamentos, o órgão deve dispor de mecanismos de monitoramento e fiscalização sistemáticos.

Considerando os riscos apontados, resolveu-se investigar de que forma a atuação da SEMA na atividade de licenciamento ambiental garante o alcance de seus objetivos, sendo formuladas quatro propostas de investigação: a) se as licenças ambientais são concedidas dentro do prazo máximo destinado à sua análise, consoante com a determinação legal; b) se a instrução dos processos de licenciamento ambiental obedece a critérios definidos e transparentes, garantindo a uniformidade no tratamento aos empreendedores; c) se as condicionantes estabelecidas no licenciamento ambiental estão sendo monitoradas de forma sistemática; e, d) se as situações de irregularidades têm sido detectadas e os empreendimentos inadimplentes punidos.

Nesse sentido, considerou-se, entre as bases normativas do meio ambiente no Brasil, a CF/88, art. 225, que dispõe sobre a obrigatoriedade do licenciamento ambiental, a Resolução CONAMA 237/97, que dispõe sobre procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento e estabelece os prazos para emissão das licenças pelo órgão ambiental. Relativo ao monitoramento, observou-se o que dispõe a Resolução CONAMA 01/86. Quanto à fiscalização, verificou-se o que determinam a Resolução CONAMA nº 237/97 e a Lei nº 9.605/98. E, ainda, para a análise da transparência na instrução dos processos, observou-se a literatura especializada sobre padronização de procedimentos e rotinas.

Em vista desses critérios, a auditoria buscou identificar o cumprimento dos prazos para emissão de licença por meio das seguintes informações: a) prazo estabelecido na legislação e normativos da SEMA, para concessão das licenças: LP, LI e LO; b) levantamento do tempo médio utilizado pela SEMA para concessão das licenças (LP, LI e LO), a partir da sua requisição; c) quantitativo dos processos aguardando emissão de licença, por ano, no período de jan/2003 a jun/2011; d) percepção dos analistas e técnicos ambientais, gestores,



empreendedores e consultores sobre o cumprimento dos prazos e principais motivos para o seu descumprimento.

Quanto à transparência na instrução dos processos, procuraram-se informações sobre: a) procedimentos do licenciamento ambiental formalmente instituídos; b) mecanismos utilizados para definição de documentação obrigatória para requerimento da licença; c) instrumentos utilizados para estabelecimento das condicionantes por empreendimento; d) condicionantes básicas por tipo de atividade; e) percepção dos analistas, gestores, empreendedores e consultores sobre a padronização na instrução dos processos e no estabelecimento das condicionantes.

Em relação ao monitoramento, foram solicitadas as seguintes informações: a) critérios estabelecidos para o monitoramento das condicionantes; b) instrumentos/mecanismos utilizados para controlar os monitoramentos realizados e pendentes; c) quantidade e identificação de empreendimentos monitorados no período de 2003 a 2011; d) metodologia e parâmetros formalmente instituídos e utilizados pela SEMA para avaliação de impactos e riscos ambientais; e) percepção do gestor da SMCQA, analistas, empreendedores e consultores sobre a sistemática do monitoramento realizado.

Finalmente, quanto à fiscalização buscaram-se informações sobre: a) relatório de empreendimentos fiscalizados por descumprimento de condicionantes no período de 2010 a 2011; b) relatório de empreendimentos fiscalizados por não apresentarem o automonitoramento no período de 2010 a 2011; c) procedimentos formalmente instituídos para a fiscalização dos empreendimentos; d) procedimentos utilizados para identificar os empreendimentos inadimplentes (cumprimento de prazos e condicionantes) e) plano de ação de fiscalização atualizado; f) relação de empreendimentos inadimplentes quanto aos prazos (vencimento de licença e automonitoramento) e ao descumprimento de condicionantes, no período de 2010 a 2011; g) relação de empreendimentos que foram sujeitos a multas, autos de infração, embargos e outras punições aplicadas pela SEMA, decorrentes do descumprimento das normas de licenciamento ambiental, discriminando o tipo da penalidade, bem como o valor total relativo às multas; h) identificação dos empreendimentos que cumpriram as penalidades, pagaram as multas ou inscritos na dívida ativa; i) identificação das irregularidades mais comuns; j) empreendimentos inadimplentes que foram autuados; l) percepção do empreendedor sobre a fiscalização da SEMA.

Para tanto, foram empregadas, como estratégia metodológica, a pesquisa documental, a pesquisa *strictu sensu* e a visita de estudo, utilizando-se como procedimentos de coleta de dados: consulta de registros administrativos, consulta a banco de dados, entrevista estruturada, aplicação de questionários e observação direta. Para análise das informações foi realizado exame de registros administrativos das planilhas de controle da SEMA e processos de solicitação de licenças ambientais. Ainda foram analisadas qualitativamente as entrevistas aplicadas com gestores e analistas. E, quantitativamente foram avaliados os questionários aplicados com os empreendedores e consultores, com a finalidade de evidenciar a percepção deles quanto à existência do cumprimento dos prazos, transparência na instrução dos processos, ocorrência de monitoramento e fiscalização dos empreendimentos.

### 3.1 Prazos para emissão das licenças

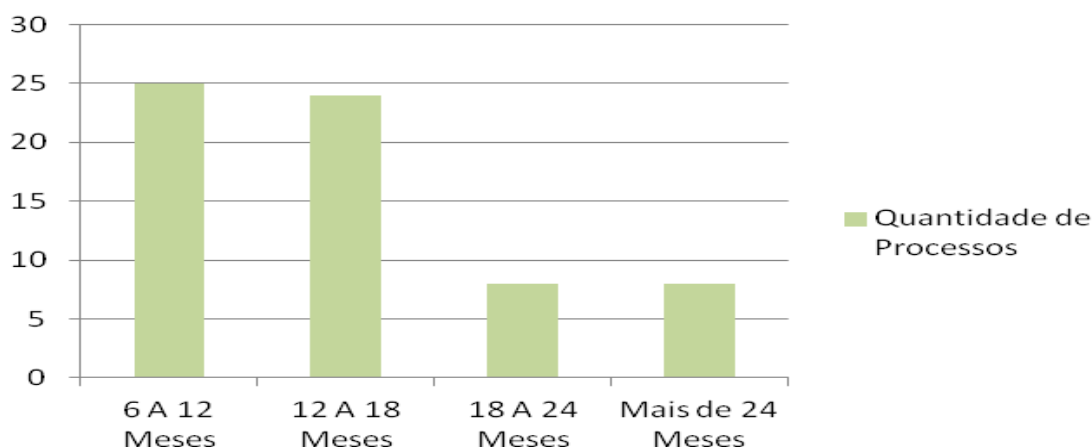
A SEMA não possui legislação específica que estabeleça os prazos para emissão das licenças e não obedece aos prazos determinados pela Resolução CONAMA n° 237/97, possuindo um número significativo de processos de solicitação de licenças ambientais pendentes de emissão ou emitidas fora do prazo. Também foi observado que as licenças emitidas dentro do prazo apresentam falhas na instrução do processo que podem comprometer a qualidade das licenças ou a uniformidade no tratamento dado aos empreendedores.

Nesse sentido, observa-se que os órgãos ambientais estaduais e/ou municipais devem seguir, quanto aos prazos para emissão da licença ambiental, o parâmetro de ordem federal, definido pela Resolução CONAMA n° 237/97, art. 14:

O órgão ambiental competente 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.

Dessa forma, foi solicitado, por meio da Requisição de Documentos EX-11.02.02-04.1b, o normativo estadual que estabelecesse os prazos para emissão da licença, o órgão não apresentou, justificando que utilizava a Resolução CONAMA n° 237/97. No entanto, na análise de 188 processos concluídos, verificou-se que 35% das licenças foram emitidas fora do prazo regulamentar, conforme se verifica no Gráfico 3.1.1.

**Gráfico 3.1.1 - Tempo médio das licenças emitidas fora do prazo**



No mesmo sentido, foram analisadas as planilhas de controle de processos apresentadas pela SEMA, que demonstraram um quantitativo de 8.241 processos pendentes de emissão, evidenciando mais uma vez o atraso na emissão das licenças, conforme Quadro 3.1.

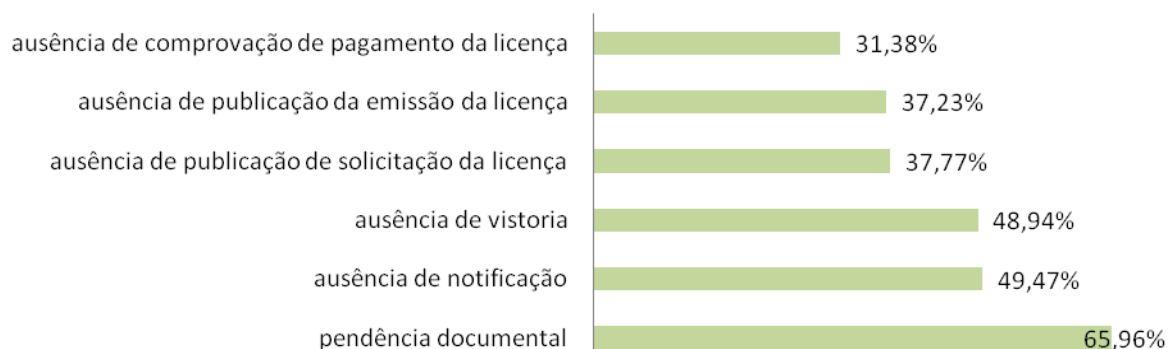
**Quadro 3.1: Demonstrativo dos processos de Licenciamento ambiental - pendentes**

| Tipo           | Quantidade ao ano |           |            |            |             |             |             |             |            | Total       |
|----------------|-------------------|-----------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|-------------|
|                | 2003              | 2004      | 2005       | 2006       | 2007        | 2008        | 2009        | 2010        | 2011       |             |
| <b>LP</b>      | <b>18</b>         | 5         | 19         | 169        | 366         | 269         | 254         | 272         | <b>124</b> | <b>1496</b> |
| <b>LI</b>      | 14                | 16        | 55         | 327        | 397         | 311         | 398         | 1146        | 98         | <b>2762</b> |
| <b>LO</b>      | 31                | 28        | <b>113</b> | 233        | 550         | 592         | 762         | 1182        | <b>362</b> | <b>3853</b> |
| <b>LP-REN.</b> |                   |           |            |            |             | 1           |             | 2           |            | <b>3</b>    |
| <b>LI-REN.</b> |                   |           |            | 1          |             | 3           |             | 3           |            | <b>7</b>    |
| <b>LO-REN.</b> |                   | <b>2</b>  |            | <b>2</b>   | 4           | 32          |             | 6           |            | <b>46</b>   |
| <b>LP-LI</b>   |                   |           |            |            | 8           |             |             |             |            | <b>8</b>    |
| <b>LI-LO</b>   |                   |           |            | 5          |             | 36          | 9           | 16          |            | <b>66</b>   |
| <b>Total</b>   | <b>63</b>         | <b>51</b> | <b>187</b> | <b>737</b> | <b>1325</b> | <b>1244</b> | <b>1423</b> | <b>2627</b> | <b>584</b> | <b>8241</b> |

Fonte: planilhas de Excel fornecidas pela SEMA, agosto/2011

Quanto às falhas na instrução do processo, constatou-se também na análise dos processos concluídos que, embora 63% das licenças tenham sido emitidas dentro do prazo, a instrução não ocorreu de forma adequada e o trâmite dos processos não obedeceu ao fluxo identificado no mapa de processo apresentado pelo gestor. No gráfico 3.1.2, visualiza-se que das deficiências identificadas, a pendência documental ocorreu em 65,96% dos processos.

**Gráfico 3.1.2: Deficiências verificadas na instrução dos processos de licenciamento**



Vale ressaltar que as apresentações do comprovante de publicação da emissão da licença e do comprovante de pagamento da taxa de emissão da licença são requisitos para a entrega da licença ambiental. Assim, observa-se que, além do número de licenças emitidas fora do prazo ser significativo, os processos cujas licenças foram emitidas dentro do prazo apresentaram deficiências que podem comprometer a regularidade da análise técnica e, em consequência, a regularidade da licença ambiental.

Além disso, buscou-se identificar com analistas e empreendedores/consultores suas percepções sobre o cumprimento dos prazos pela SEMA. Dos 13 analistas entrevistados, 10 apontaram que o prazo para concessão das licenças não é observado. De acordo com esses analistas, os principais motivos para o atraso na emissão das licenças são o passivo dos

processos, a tramitação desnecessária por vários departamentos, a insuficiência de pessoal e a entrada de processos com documentação incompleta. A percepção da ASSEJUR corrobora com a dos analistas, para os assessores os motivos do descumprimento dos prazos são o acúmulo de trabalho, o quadro reduzido de funcionários, além do número de pendências documentais nos processos que dão entrada para obtenção da licença ambiental.

Quanto aos empreendedores/consultores, 86% dos 105 entrevistados afirmaram que a SEMA não cumpre os prazos para emissão das licenças. No entanto, para eles, as principais causas para o atraso são o excesso de “burocracia”, devido ao trâmite lento e o “vai e vem” dos processos, com 32% das respostas.

Já para o atual Secretário da SEMA, uma das principais dificuldades para a concessão das licenças está na ausência de gerenciamento dos processos, que somada à falta de pessoal, de material e de sistemas informatizados, faz com que toda a estrutura acabe não funcionando adequadamente. Assunto abordado mais detalhadamente no item 4.

Com efeito, além das deficiências verificadas na análise dos 188 processos, demonstradas no Gráfico 3.1.2, constataram-se, ainda, as seguintes fragilidades:

- a) a distribuição de processos para análise não segue a ordem cronológica de entrada das solicitações de emissão, de tal forma que os processos são recebidos e distribuídos sem controles e critérios que considerem o tempo de entrada ou urgência do processo;
- b) a ausência de controle sobre o tempo médio de análise para concessão de licença. De acordo com os gestores, não existe um mecanismo de controle e/ou de identificação do tempo que um analista leva para concluir um processo. No mesmo sentido, destaca-se também a ausência de controle sobre o desenvolvimento da atividade do licenciamento e sobre a tramitação dos processos. Dos empreendimentos informados como pendentes de licenciamento, foram visitados 162, destes 17% já haviam recebido a licença, o que evidencia a ausência de controle dos processos licenciados. A falta de controle pode estar relacionada à ausência de sistemas de informação gerencial. O controle sobre os processos e suas informações é precário, até o ano de 2010 as informações eram controladas por registros manuais e apenas no ano de 2011 passou-se a utilizar planilhas de Excel e que nem sempre são atualizadas. Além disso, as planilhas não são padronizadas, os dados são inseridos e formatados sem critério, dificultando ou mesmo inviabilizando a extração de relatórios;
- c) a análise intempestiva dos processos, formando um ciclo vicioso no qual os mais recentes aguardam a análise dos mais antigos, perpetuando o atraso na emissão das licenças. A SEMA não dispõe de um procedimento adequado para tratar as pendências, apenas em 2011 foi organizado um grupo de trabalho para notificar os empreendedores sobre o interesse em dar continuidade aos processos antigos e assim possibilitar que os novos sejam analisados tempestivamente.
- d) a contumaz solicitação do parecer jurídico nos processos. Na análise dos 188 processos concluídos, ficou evidenciada a presença do parecer jurídico em 53% deles, embora a Resolução CONAMA nº 237/97 estabeleça que a emissão de parecer técnico conclusivo se constitui numa etapa dos procedimentos do licenciamento, enquanto a emissão do parecer jurídico ocorrerá apenas quando

couber. Questionada sobre a razão da constante solicitação dos pareceres jurídicos, a ASSEJUR informou que os gestores da SEMA, para se sentirem mais seguros, recorrem ao parecer da assessoria, mesmo após análise técnica.

- e) a ausência do arquivo das licenças emitidas. Quando há necessidade de retificação da licença é necessária a localização do processo para se obter as informações da licença para digitação de uma nova. Isso ocorre porque as licenças emitidas são digitadas sobre o arquivo da última licença, o que proporciona também que dados de uma licença sejam mantidos, ainda que por engano, na licença anteriormente digitada. Além disso, a SEMA não dispõe de banco de dados das informações dos pareceres técnicos emitidos, o que para os analistas permitiria o compartilhamento das informações, contribuindo para a análise de processos de empreendimentos com a mesma atividade e para o desenvolvimento da atividade do licenciamento de modo geral.

### **3.2 Rotinas e procedimentos adotados na instrução e na análise técnica dos processos.**

A instrução e a análise técnica dos processos de licenciamento não estão pautadas em rotinas e procedimentos padronizados e não obedecem a critérios definidos e transparentes, dessa forma, processos da mesma natureza possuem procedimentos diferentes e não seguem o mesmo fluxo. Quanto à análise técnica, observou-se que os relatórios dos analistas não utilizam o mesmo roteiro, prevalecendo a discricionariedade do técnico.

Nesse sentido, ressalta-se que o licenciamento ambiental por definição é um procedimento administrativo, conforme dispõe o inciso I, art. 1º da Resolução CONAMA 237/97. Em razão disso, é um procedimento que decorre de uma sequência de atos administrativos, que devem atender aos princípios da Administração Pública, destacando-se os da legalidade, publicidade, impessoalidade e eficiência.

Assim, entende-se que o licenciamento ambiental deve ter seus procedimentos fundamentados em legislação, com ampla publicidade de seus atos e seguindo padrões definidos e normatizados, de forma que a objetividade e transparência do processo possam dar segurança para o órgão ambiental, para o empreendedor e para a sociedade. Convém salientar que a padronização dos procedimentos, além de proporcionar objetividade e controle da atividade, permite melhor comunicação entre o órgão e o empreendedor, facilitando a compreensão dos empreendedores dos critérios definidos pela SEMA e das exigências que devem ser cumpridas.

Ressalta-se, ainda, o que aborda a literatura especializada sobre rotina e padronização de procedimentos. A rotina de uma organização, segundo Santos *et al* (*apud* Abreu; Lock), é determinada pelos procedimentos operacionais, o Gerenciamento da Rotina Diária (GRD) consiste em definir quais parâmetros serão utilizados para conduzir tais procedimentos com vistas à obtenção da qualidade no serviço.

O gerenciamento da rotina pode ser definido por todas as atividades que cada departamento realizará, individualmente e diariamente, incluindo as atividades de controle e melhoria, necessárias para alcançar com eficiência suas metas de trabalho.

Campos (*apud* Abreu; Lock) aponta como base para o gerenciamento da rotina diária, a padronização dos processos e do trabalho. Não existe controle sem padronização e a ausência de padronização, adverte o autor, pode conduzir a variações na produtividade do servidor, na qualidade do serviço, no custo, etc. A padronização não conduz ao

“engessamento” do processo, pelo contrário as coisas tendem a ficar lentas quando não existe padronização.

A análise dos processos não requer argumentação pessoal, dessa forma, a padronização dos processos visa estabelecer que as tarefas sejam realizadas do mesmo modo. Nesse sentido, Barros (*apud* Abreu; Lock) destaca que para garantir a qualidade das normas que estabelecem a padronização do trabalho é necessária a participação das pessoas que atuam no processo em sua criação, ou seja, padronizar, segundo Campos (*apud* Goese *et al*), seria definir e discutir até encontrar o melhor procedimento a ser adotado, treinar as pessoas e assegurar a execução das tarefas conforme definido.

Diante disso, verificou-se na análise de 188 processos da SEMA, que tanto a instrução como a análise técnica dos processos de licenciamento não estão pautadas em rotinas e procedimentos padronizados, além de não obedecerem a critérios definidos e transparentes. Em abril de 2011, foi editada a única regulamentação existente para a atividade, a Portaria nº 17/2011, que dispõe sobre o procedimento de protocolo e atendimento ao público da secretaria, estabelecendo a documentação exigida para a solicitação de licença ambiental, contudo, não existem manuais ou outro instrumento que formalize procedimentos e rotinas e que garantam padronização na concessão das licenças.

Dessa forma, gestores e analistas consideram que a Portaria nº 17/2011 não supre a necessidade. Dos 13 analistas entrevistados, 46,15% consideraram que as ocorrências de processos com pendências documentais não reduziram após a Portaria e os gestores reconhecem que a regulamentação serve de orientação, mas não contempla tudo que precisam.

Considerando que é recente a vigência da portaria, coube observar os processos de exercícios anteriores a 2011. Assim, na análise de 188 processos, do período de 2003 a 2010, já concluídos, evidenciou-se que:

- a) os procedimentos não são padronizados: 66% dos processos apresentaram pendência documental, destes 14,29% foram detectados pelo analista e 31,09% pela ASSEJUR, o restante, ou foi detectado em outros setores, ou sequer foi observada;
- b) os relatórios técnicos não seguem um roteiro padronizado. Observou-se que dos relatórios analisados, apenas 9,6% continham os mesmos itens de verificação, tais como identificação do empreendimento, documentos apresentados, vistoria, etc.;
- c) as condicionantes não são padronizadas por atividades, o analista as determinam de acordo com o seu critério na quantidade que achar conveniente. Requisitos como a apresentação de RAM, podem constar ou não nas licenças de empreendimentos de mesma atividade e porte, depende do analista. Até mesmo itens obrigatórios pela Resolução CONAMA nº 237/97, como a informação de que a licença deve ser afixada em local visível, não consta em todas as licenças. Em 14 licenças de operação analisadas, referentes à atividade de comércio de combustíveis e lubrificantes, observou-se que apenas 4 continham a condicionante para a apresentação de Relatório de Monitoramento Ambiental (RMA), 3 licenças possuíam mais de 50 condicionantes, enquanto 2 licenças possuíam apenas 7 condicionantes.
- d) não há rigor da notificação ou da juntada nos processos, do auto de notificação do empreendedor, relativo às pendências documentais ou de irregularidades.

Em 45,38% dos processos analisados não constavam os autos de notificação do empreendedor para a regularização das pendências documentais;

- e) outras constatações referem-se às vistorias, pois em 51,26% dos processos não constam informações sobre sua realização, às publicações da solicitação da emissão de licença que não constava em 36,97% dos processos e da concessão da licença que não foi juntada em 50,42% e ainda, à ausência do comprovante de pagamento da taxa de emissão da licença que não foi verificada em 41,18% dos 188 processos analisados.

Para o gestor do licenciamento a ausência de padronização dificulta a análise dos técnicos, provoca perda de tempo e de qualidade da licença. Com a padronização dos procedimentos e das condicionantes e até mesmo dos estudos ambientais, “as licenças teriam mais objetividade e o processo seria mais célere, além de se evitar eventuais conflitos entre setores e divergências nos pareceres”. Em alguns estados, complementa o gestor, existem termos de referência que servem para o próprio empreendedor seguir, contudo, a SEMA não dispõe de pessoal para elaborar o termo de referência, pois isso demanda tempo e o departamento não tem como parar um técnico para elaborar esses normativos.

Como resultado da falta de padronização o gestor aponta a perda de efetividade da atividade de licenciamento da SEMA, que às vezes fica presa nos aspectos formais e não fiscaliza efetivamente de forma a diminuir os impactos negativos. Segundo ele, atualmente a preocupação dos empreendedores na obtenção das licenças ambientais e/ou cumprimento das condicionantes se deve mais pela cobrança das empresas estrangeiras que adquirem os seus produtos do que pela cobrança da SEMA, em razão das ausências de fiscalizado e monitoramento.

Assim, a falta de definição de procedimentos e da padronização destes prejudica também o monitoramento dos impactos ambientais e a fiscalização dos empreendimentos, conforme reconheceram os gestores do DCLF e SMCQA. Embora a informação sobre os resultados do monitoramento e da fiscalização seja obrigatória para emissão do parecer técnico, segundo o gestor do DCLF, ela pode não se concretizar, em razão da indefinição do procedimento, o que pode acarretar que licenças sejam renovadas sem a manifestação do departamento de monitoramento.

A ausência de uniformidade da informação técnica foi apontada pela Assessoria Jurídica como problemática, especialmente, em razão da dúvida quanto à exigência ou não de EIA-RIMA. Segundo a ASSEJUR, alguns técnicos opinam pela sua exigência, enquanto outros simplesmente a dispensam, em situações idênticas. E quanto às condicionantes, a ASSEJUR também considerou importante a padronização para evitar esquecimentos de algumas condicionantes importantes, além de facilitar a fiscalização dos empreendimentos.

No mesmo sentido, opinaram 7 dos 13 analistas entrevistados, que consideraram importante a padronização dos relatórios técnicos com o objetivo de garantir a uniformidade e as informações essenciais ao relatório.

Outro agravante da ausência de institucionalização de procedimentos e rotinas é a pessoalidade dos processos. Cada analista torna-se o dono do processo e o parecer técnico é totalmente individual, o que constitui um risco para a idoneidade da atividade do licenciamento. É comum o movimento de empreendedores/consultores na SEMA em busca de informações do processo com o analista, isso ocorre porque a SEMA não disponibiliza em qualquer meio o andamento e informações sobre o processo. A pessoalidade das informações pode ser identificada nos pareceres técnicos que refletem as características do analista, como:

a rigorosidade ou a falta dela na análise; a ausência de critério para definição das condicionantes; a não observação da documentação etc.

Isso se confirma nas entrevistas com consultores que destacaram a personalização do processo e a exclusividade de suas informações pelo analista, de tal forma que se este se ausentar da SEMA, o processo ficará inacessível pelo tempo que o analista estiver fora de atividade.

O parecer do analista ambiental, consubstanciado em relatório técnico de análise, é o que fundamenta a emissão ou não da licença ambiental. Diante disso, verifica-se que o relatório técnico deve possuir requisitos necessários, com clareza e objetividade, proporcionando segurança ao ato da emissão da licença, de forma que fique identificada a autoridade e responsabilidade do analista nesse processo, e o gestor, com isso, tenha mecanismos de controle e gerenciamento da atividade, além de garantir a transparência e uniformidade de tratamento aos empreendedores.

### **3.3 Acompanhamento e monitoramento dos impactos ambientais.**

A SEMA não possui regulamentação própria para as ações de monitoramento e não realiza o acompanhamento das condicionantes de forma sistemática, deixando para o empreendedor a responsabilidade de demonstrar o cumprimento das condicionantes, mediante apresentação dos relatórios de monitoramento, que ocorre somente na renovação da licença. A SEMA não dispõe, ainda, de instrumentos de controle para identificação de empreendimentos inadimplentes quanto à apresentação dos relatórios.

A Resolução CONAMA N° 001/86 estabelece a obrigatoriedade do acompanhamento pelo órgão ambiental das condicionantes, compatibilizando os processos de licenciamento com as etapas de planejamento e implementação das atividades modificadoras do meio ambiente, conforme transcrito abaixo:

Art. 4º - Os órgãos ambientais competentes e os órgãos setoriais do SISNAMA deverão compatibilizar os processos de licenciamento com as etapas de planejamento e implantação das atividades modificadoras do meio Ambiente, respeitados os critérios e diretrizes estabelecidos por esta Resolução e tendo por base a natureza o porte e as peculiaridades de cada atividade.

Art. 5º - O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

(...) II - Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade; (Grifo nosso)

Essa obrigatoriedade é determinada também pela Resolução N° 237/97:

Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

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

Diante do que estabelece a legislação cumpre aos órgãos ambientais realizar o acompanhamento sistemático dos impactos e riscos ambientais. O acompanhamento dos empreendimentos, segundo Sánchez, possui as seguintes funções:



a) assegurar a implementação dos compromissos assumidos pelo empreendedor (descritos nos estudos ambientais e nas licenças ambientais); b) adaptar o projeto ou seus programas de gestão no caso de ocorrência de impactos não previstos ou de magnitude maior que o esperado; c) demonstrar o cumprimento desses compromissos e a consecução de certos objetivos e metas (como o atendimento aos requisitos legais); e d) fornecer elementos para o aperfeiçoamento do processo de avaliação de impactos ambientais (AIA), identificando problemas decorrentes das etapas anteriores.

Dessa forma, ao emitir a LI o órgão ambiental deverá estabelecer medidas de controle ambiental, com vistas a garantir que a fase de implantação do empreendimento obedeça aos padrões de qualidade ambiental estabelecidos em lei, deverá, ainda, fixar as condicionantes da licença de instalação (medidas mitigadoras e/ou compensatórias). Feito isso, o órgão ambiental realizará o monitoramento das condicionantes determinadas na concessão da licença. O acompanhamento é feito ao longo do processo de instalação.

De acordo com o Mapa de processo elaborado com gestores das atividades envolvidas no processo de licenciamento ambiental, a atividade de monitoramento desenvolvida pela SEMA decorre da análise técnica do DCLF para concessão da licença. Verificada a necessidade do RIMA e a sua periodicidade, o analista estabelece sua apresentação como condicionante na licença. É, então, encaminhada uma via da licença para o DMA fazer o monitoramento e acompanhamento. Da mesma forma, não existem critérios pré-definidos que identifiquem os empreendimentos que serão acompanhados ou monitorados, assim como não existe critério ou obrigatoriedade de vistoria pelo DMA. O analista do DMA verifica se cabe ou não a vistoria no momento da análise dos relatórios apresentados pelo empreendedor.

Em entrevista, os gestores informaram que a SEMA não realiza acompanhamento sistemático das condicionantes, que a Secretaria trabalha com um prazo de validade das licenças inferior ao estabelecido pela legislação, para que o acompanhamento ocorra com maior frequência. Dessa forma, fica mais para o empreendedor demonstrar o cumprimento das condicionantes, pois a SEMA não tem como fazê-lo. Assim, o empreendedor ao solicitar a renovação da licença deve apresentar o Relatório de Monitoramento Ambiental, de onde serão avaliados os impactos e riscos ambientais de cada empreendimento.

A opção adotada pelos gestores para amenizar a ausência de acompanhamento implicou redução do prazo de validade das licenças. Dessa forma, verificou-se que o prazo praticado pela SEMA para a validade da licença prévia é de 06 meses, para a licença de instalação, 02 anos e para a licença de operação, também 02 anos, embora o prazo mínimo estabelecido para LO pela Resolução CONAMA n° 237/97, Art. 18, III, seja de 04 anos.

Esses prazos se constituem uma prática da Secretaria e não estão formalizados. No entanto, os próprios gestores reconhecem que essa medida implica aumento do número de processos para análise e os problemas dele decorrentes, como o aumento do passivo de processos de licenciamento.

A gestora da SMCQA reconheceu que o acompanhamento ocorre por demanda dos processos de renovação das licenças de operação, mas quando algum empreendedor deixa de apresentar os relatórios de monitoramento ou apresenta parâmetros em desacordo com a legislação pertinente, o processo é encaminhado à SFDRN. As vistorias só acontecerão em caso de necessidade de esclarecimento de algum item do relatório de monitoramento, contudo, não têm sido realizadas atualmente.

Não obstante a manifestação da gestora do SMCQA, o gestor do DCLF afirmou que quando chega um processo de renovação de licença, o processo é encaminhado para o

setor de monitoramento para a manifestação, mas como esse procedimento não é padronizado, acontece das licenças serem renovadas sem a manifestação do setor de monitoramento.

Em entrevista com empreendedores/consultores, por ocasião das visitas de estudo, 58% deles afirmaram que a SEMA não realiza o acompanhamento sistemático ou monitoramento das condicionantes e 36% dos empreendedores a quem cabia a obrigação da entrega dos relatórios reconheceram que nunca haviam apresentado. Outros 22%, embora tenham afirmado que apresentavam o RIMA à SEMA, não disponibilizaram à equipe de auditoria a comprovação da entrega.

Na análise dos 121 processos concluídos de LO e RLO, observou-se que apenas em 11,57% dos processos constava informação ou documento comprobatório do cumprimento de condicionantes pelo empreendedor; que somente 3,31% dos processos possuíam manifestação do SMCQA sobre a apresentação dos relatórios de monitoramento pelo empreendedor; em 12,4% constavam informações nos pareceres sobre a realização de vistoria dos empreendimentos, realizada pelo DCLF, para verificação do cumprimento das condicionantes; e em apenas 2,48% dos processos foram identificadas informações sobre a realização de vistoria do DMA para análise do cumprimento das condicionantes.

Dos empreendimentos passíveis de monitoramento informados pela SMCQA, conforme PL-11.02.02-19c, foram visitados 36, de onde se constatou que 78% dos empreendimentos jamais haviam sido notificados pela não apresentação do RMA e apenas 6% foram fiscalizados/vistoriados, para verificação do cumprimento de condicionantes.

No ano de 2010, de 275 processos com obrigatoriedade de apresentação do RMA, somente 69 encaminharam o relatório. No mesmo ano, apenas 19 empreendimentos foram fiscalizados em decorrência do descumprimento das condicionantes, conforme as planilhas de controle de processos apresentadas pelo DMA.

Na análise dos controles de entrada e saída de processos apresentados pelo DMA, verificou-se que de 2.577 processos que deram entrada no departamento, no período 2007 a jul/2011, apenas 334 empreendimentos entregaram algum tipo de relatório de monitoramento.

### **3.4 Fiscalização dos empreendimentos**

A SEMA não dispõe de rotina de fiscalização, ou de plano de fiscalização definido, além de não possuir controle na aplicação de penalidades aos empreendedores inadimplentes.

A fiscalização decorre da obrigação do órgão ambiental competente de realizar o acompanhamento sistemático dos riscos e impactos ambientais dos empreendimentos licenciados.

Conforme determina a Resolução CONAMA n° 237/97, concedida a licença, fica o empreendedor obrigado a implementar as medidas de controle ambiental e as demais condicionantes estabelecidas, sob pena de não obter as licenças seguintes (LI e LO) e, no caso de recebimento da LO, o descumprimento das condicionantes implicará a suspensão ou cancelamento da licença pelo órgão outorgante. As condicionantes visam, geralmente, à implementação correta dos programas de monitoramento e acompanhamento ambiental do empreendimento, bem como à prevenção de riscos à saúde e ao meio ambiente.

No mesmo sentido, a Lei de Crimes Ambientais (Lei n° 9.605/98) adverte:

Art.60. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes:

Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Portanto, caso as obras se iniciem sem a competente licença de instalação ou as operações comecem antes da licença de operação, o empreendedor incorre em crime ambiental.

Assim, diante do que estabelece a legislação, constatou-se que a SEMA não possui plano de ação para as suas atividades, nem possui rotinas de fiscalização dos empreendimentos. De acordo com os gestores, a fiscalização de empreendimentos só ocorre por provocação, denúncia ou demanda de outros departamentos da SEMA (DCLF, SFDRN, SGF, SMCQA e BPA) ou do Ministério Público.

Nesse aspecto, identificou-se, na análise dos 188 processos de licenciamento concluídos, que 65% apresentaram pendência documental e apenas 29,25% dos processos foram notificados.

Além disso, a SEMA não dispõe de controle que identifique e quantifique os empreendimentos passíveis de fiscalização, os que já foram fiscalizados e autuados, bem como os que efetivamente cumpriram as penalidades.

Em entrevista com empreendedores/consultores, durante as visitas de estudo, 65% deles afirmaram que seus empreendimentos jamais foram fiscalizados pela SEMA. Dos 35% que já haviam sido fiscalizados, 19% afirmaram que as fiscalizações foram eventuais e 67% disseram que não receberam autuação por irregularidades.

Ante o exposto, constatou-se que a atuação da SEMA na atividade de licenciamento ambiental é deficiente, em razão da falta de tempestividade na emissão das licenças, da ausência de transparência e uniformidade na instrução dos processos de licenciamento, da inexistência de sistemática de monitoramentos e da precariedade das fiscalizações dos empreendimentos. Concorrem para essa situação a falta de estrutura operacional para atividade, conforme detalhado no item 4, a falta de normatização e a ausência de procedimentos para o desempenho da atividade.

Com efeito, o desenvolvimento da atividade de licenciamento ambiental pela SEMA se restringe a emissão das licenças ambientais, sem o devido compromisso com o alcance dos resultados da atividade. A organização da atividade, dentro da secretaria, não é fundamentada em critérios que garantam uma atuação eficiente do órgão. A preocupação consiste em atender às solicitações de emissão de licença e, à medida que a demanda cresce, a secretaria faz arranjos administrativos para atendê-la. Entretanto, esses arranjos não têm sido suficientes, o que tem gerado um volume significativo de processos pendentes de emissão das licenças, deixando o monitoramento e as fiscalizações sem efetividade.

Convém lembrar que o processo de licenciamento ambiental compreende a emissão da licença, o acompanhamento e monitoramento dos impactos ambientais e a fiscalização dos empreendimentos. Logo, no âmbito do órgão ambiental, a atividade de licenciamento ambiental deve ser organizada de forma a contemplar essas três fases com o mesmo grau de importância e de forma vinculada, pois, para que a licença ambiental emitida cumpra com o seu objetivo final, devem ocorrer de forma organizada e sistemática o acompanhamento dos impactos ambientais e as fiscalizações dos empreendimentos.

Para uma boa atuação do órgão, considera-se que cada uma dessas fases deve obedecer a determinados critérios. Assim, na emissão das licenças devem ser observadas a tempestividade, a transparência e a uniformidade de tratamento aos empreendedores. Para isso, o órgão deve ter mecanismos de controle e legislação específica sobre o tempo médio para emitir a licença. Já a transparência e a uniformidade são garantidas através da padronização dos procedimentos. Embora o ato de conceder a licença seja discricionário, a normatização e padronização dos procedimentos diminuem a subjetividade da análise e proporcionam maior confiabilidade.

Quanto ao acompanhamento e as fiscalizações, o critério é a regularidade e a punibilidade aos infratores. A regularidade das ações de acompanhamento gera a expectativa de controle nos empreendedores e a punibilidade tem por objetivo inibir a transgressão das normas. Para tanto, o órgão ambiental deve ter uma sistemática de monitoramento, acompanhamento e fiscalização de empreendimentos, de preferência normatizada e publicada para garantir a transparência, contendo as atividades prioritárias, as formas de seleção de empreendimentos, a periodicidade de sua realização, entre outros aspectos. Convém ressaltar que a emissão da licença é importante por estabelecer as condições de preservação do meio ambiente, mas o acompanhamento e fiscalização são etapas que garantem a sua efetividade.

As consequências da desobediência a esses critérios são a insegurança no processo de licenciamento da SEMA, o descrédito do órgão e, principalmente, o não cumprimento dos objetivos da atividade. Em entrevistas, 50,5% dos empreendedores e consultores entrevistados afirmaram se sentir inseguros com o processo de licenciamento ambiental da SEMA. Quando questionados sobre como avaliavam o processo de licenciamento ambiental executado pela secretaria, apenas 36,94% dos entrevistados o consideraram como um instrumento necessário para a redução dos impactos ambientais negativos, conforme demonstra o Gráfico 3.4.

**Gráfico 3.4: Percepção dos empreendedores/consultores sobre o licenciamento ambiental praticado pela SEMA**



Diante do que foi apontado neste item, a intempestividade na emissão das licenças, a ocorrência de empreendimentos funcionando sem a regular licença ambiental ou sem acompanhamento do cumprimento das condicionantes estabelecidas, pode-se afirmar que o licenciamento ambiental no estado não tem alcançado seus objetivos, tornando as licenças sem efetividade.

Nesse sentido e observadas as oportunidades de melhoria, convêm recomendar que a SEMA:

- a) regulamente e dê publicidade aos prazos adotados para emissão das licenças no Estado, visando assegurar ao empreendedor o acompanhamento do prazo de emissão da licença solicitada e a credibilidade no órgão.
- b) crie mecanismos de controle dos prazos para emissão da licença, com o objetivo de garantir o seu cumprimento;
- c) estabeleça critérios de distribuição dos processos para emissão das licenças de forma a atender a ordem cronológica e garantir a uniformidade de tratamento aos empreendedores;
- d) considere o aumento dos prazos de validade das licenças ambientais, com vistas à redução da demanda anual de processos de renovação das licenças;
- e) estabeleça normas que padronize os relatórios e pareceres dos analistas, definindo os itens de análise sobre os quais o analista deve obrigatoriamente se manifestar, diminuindo a discricionariedade da análise e uniformizando o tratamento dado aos empreendedores;
- f) normatize a instrução do processo de forma a definir com clareza e objetividade o conteúdo do processo, as suas etapas, as responsabilidades dos setores e analistas em cada fase do processo;
- g) elabore termos de referência por atividade, estabelecendo as condicionantes necessárias e indispensáveis à licença por tipo de atividade.

Cabe, ainda, determinar à SEMA que:

- a) estabeleça um cronograma de análise para conclusão dos processos pendentes de emissão de licença;
- b) estabeleça normas e rotinas de monitoramento e acompanhamento sistemático das condicionantes, em obediência ao que determina o art. 8º, III da Resolução CONAMA nº 237/97 e o art. 5º, II, da Resolução CONAMA nº 001/86;
- c) estabeleça rotina de fiscalização com vistas a inibir as irregularidades e punir os infratores, considerando a determinação da Lei nº 9.605/98;

Com a adoção dessas medidas espera-se contribuir para a tempestividade na emissão licenças e a redução de impactos ambientais negativos. Além de proporcionar maior credibilidade dos empreendedores nas atividades da SEMA, mediante a atuação efetiva e transparente.

#### 4. OPERACIONALIZAÇÃO DA ATIVIDADE DE LICENCIAMENTO

A atual estrutura da SEMA compromete o alcance dos objetivos da atividade de licenciamento ambiental desenvolvida pela Secretaria, em razão da inexistência de planejamento das suas atividades e da insuficiência de sua estrutura operacional, considerando o volume de recursos aplicados, a lotação de pessoal nos setores envolvidos e a disponibilidade de equipamentos e materiais.

Além disso, observou-se que mais dois aspectos prejudicam o desempenho da atividade: O primeiro relaciona-se com a execução das atividades de licenciamento ambiental em desconformidade com as responsabilidades estabelecidas no regimento interno da SEMA. O segundo refere-se à insuficiência de sistemas informatizados apropriados para armazenar dados e fornecer informações sobre o processo de licenciamento.

Na fase de planejamento da auditoria, identificou-se, como risco para a eficácia da atividade de licenciamento, a estrutura operacional da SEMA para o desenvolvimento dessa atividade, considerando-se que, no Estado, essa Secretaria é o principal órgão ambiental, sendo responsável pelas emissões de licença em 214 municípios, pois somente 3 municípios possuem convênios para emitir licenças ambientais em empreendimentos de pequeno porte, como determina a legislação. Assim, ponderou-se que para atender a essa demanda, a atividade de licenciamento deveria ter um adequado planejamento, recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos suficientes para cobrir todo o Estado.

Outro fator de risco para o adequado desenvolvimento da atividade está relacionado com as atribuições de responsabilidades no processo de emissão e controle das licenças. Entendeu-se que a ausência ou inobservância dessas atribuições pode comprometer a transparência e a tempestividade do processo de licenciamento no Estado.

À luz desses riscos, a auditoria investigou os seguintes pontos: a) Se as atividades do licenciamento são planejadas visando ao alcance dos objetivos da atividade; b) Se a SEMA dispõe de orçamento suficiente para atender a demanda do licenciamento; c) Se a área responsável pelo licenciamento possui equipamentos, materiais e sistemas informatizados necessários para realização de suas atividades; d) Se a área responsável pelo licenciamento dispõe de recursos humanos compatíveis com as necessidades do licenciamento; e) Se a distribuição de responsabilidade entre os atores envolvidos diretamente com o processo de licenciamento ambiental favorece a emissão e controle das licenças ambientais.

Nesse sentido, o Manual de Elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 orienta que para planejar e organizar ações de governo deve-se, inicialmente, **diagnosticar os problemas que se pretende resolver**. O problema será tanto melhor compreendido quanto melhor delimitado for a sua incidência, inclusive em termos territoriais, já que um mesmo problema pode se apresentar de maneira diversa dependendo de onde está localizado. (...) a abordagem de problemas em escalas muito amplas (...) dificulta a identificação, hierarquização e o gerenciamento da implementação das possíveis soluções. As etapas seguintes de planejamento e organização tratam **da definição de objetivos e metas, do montante de recursos disponível e da capacidade operacional das instituições envolvidas na execução das ações**.

Em vista dos critérios definidos pela auditoria, verificou-se: a) os instrumentos de planejamento das atividades de licenciamento ambiental, bem como a percepção dos gestores e analistas sobre o processo de planejamento; b) a execução orçamentária das atividades de licenciamento, monitoramento e fiscalização; c) a disponibilidade de recursos materiais e

equipamentos para o exercício dessas atividades; d) mecanismos utilizados para cadastro e registro de dados do licenciamento que permitam o controle e o tratamento das informações; e) a quantidade de recursos humanos por área de atuação; f) distribuição de competências dos setores responsáveis pelo licenciamento; g) o fluxo do processo dessa atividade; e h) instrumentos utilizados na avaliação dessa atividade.

Adotou-se como estratégia metodológica a pesquisa documental, a pesquisa *strictu sensu* e a visita de estudo, utilizando-se como procedimentos de coleta de dados: consulta a registros administrativos e banco de dados da SEMA, entrevista estruturada, questionários e observação direta. Para análise das informações foi realizado exame de registros administrativos e análise do banco de dados da ação. Foi realizada, também, análise qualitativa das entrevistas realizadas com os gestores da SEMA, empreendedores, consultores, analistas das áreas envolvidas. Além disso, aplicou-se a técnica de diagnóstico para a construção e análise do mapa de processos para identificação do fluxo do processo de licenciamento e das demais áreas envolvidas.

#### **4.1 Planejamento da atividade de licenciamento ambiental**

Verificou-se que o planejamento da atividade de licenciamento ambiental é estritamente orçamentário. Os setores envolvidos com o licenciamento não possuem plano de ação para o desenvolvimento das atividades de licenciamento: emissão de licenças, monitoramento e fiscalização.

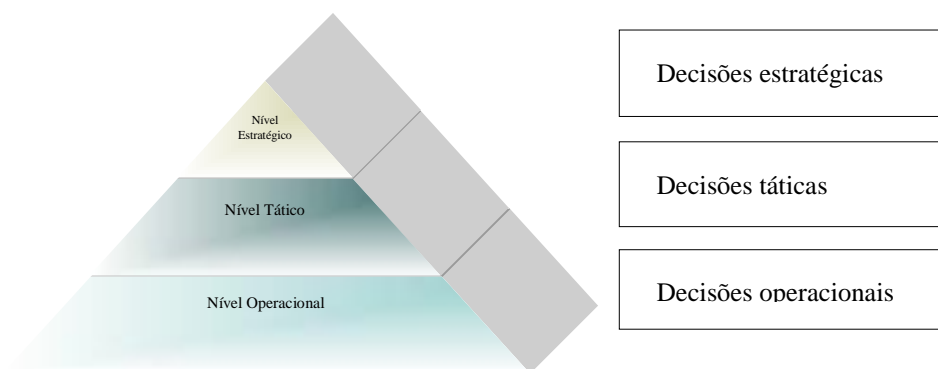
Embora a necessidade do planejamento como instrumento orientador das ações de gestão da administração pública tenha sido estabelecida pelo Decreto-Lei 200/67, a forma de planejamento mais conhecida no âmbito da Administração Pública é sem dúvida o orçamento, composto do PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme art. 165 da CF/88, que demonstram em suma a disposição do governo no atendimento dos investimentos e serviços necessários ao desempenho das funções estatais.

A elaboração dessas leis é realizada mediante orientações técnicas, por exemplo, as contidas no Manual de Elaboração do PPA 2008-2011, citado anteriormente. E, também, por meio das orientações políticas do governo que definem as políticas públicas prioritárias que deverão ser implementadas em sua gestão. Assim, cada órgão administrativo, seguindo as orientações técnicas, elabora seu orçamento contemplando programas e ações para atender as políticas públicas de sua competência. No entanto, convém registrar que as leis orçamentárias, enquanto instrumento de planejamento, têm suas limitações, pois não contemplam os detalhes necessários para a operacionalização das ações.

Nesse sentido, observa-se o que diz a literatura especializada sobre planejamento. Ressalta-se Oliveira (2008, p.14), planejamento é um processo contínuo que envolve um conjunto complexo de decisões inter-relacionadas que podem ser separadas de formas diferentes. Assim, serão apresentados planejamento dos fins, que corresponde ao futuro desejado, propósitos e objetivos; planejamento dos meios, que é a escolha dos caminhos para alcançar os objetivos, são as estratégias; planejamento organizacional, estruturação dos requisitos organizacionais para realizar os meios, divisão das unidades estratégicas; planejamento dos recursos, quantificação e qualificação dos recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros necessários ao alcance dos objetivos; e planejamento da implantação e do controle, que corresponde ao acompanhamento e controle da implantação

das estratégias, metas e resultados finais. O autor apresenta ainda uma hierarquização genérica do planejamento, conforme os níveis de decisão, disposta numa pirâmide organizacional:

Figura 4.1: Estratificação do Planejamento na Organização



Por outro lado, na abordagem de planejamento de capacidade, Corrêa (2010, p. 292) propõe tratamentos específicos de variáveis organizacionais dependendo de suas naturezas e dos “horizontes de planejamento” (prazos). No longo prazo planejam-se estrategicamente as operações globais e suas respectivas demandas; no médio prazo é estabelecido um padrão (planejamento grosseiro), do qual devem aproximar-se as operações; no curto prazo, a programação dos atendimentos (produção) está intimamente ligada a adequação dos recursos exigíveis; no curtíssimo prazo, o planejamento aborda aspectos contingenciais de possíveis falta ou insuficiência de recursos em algum momento do atendimento. Nota-se neste último planejamento, como diz o autor, um distanciamento do “sistema de planejamento formal”, estando a cargo dos responsáveis de cada setor.

Os planejamentos operacionais são especificamente planos de tarefas que visam orientar o emprego dos recursos existentes para a obtenção dos melhores resultados imediatos. De acordo com Oliveira (1993, p.38), o planejamento operacional é a formalização, principalmente por meio de documentos escritos, das metodologias de desenvolvimento e implantação estabelecidas, constituindo-se em planos de ação ou planos operacionais, que devem conter em detalhes:

- os recursos necessários para o seu desenvolvimento e Implantação;
- os procedimentos básicos a serem adotados;
- os produtos ou resultados finais esperados;
- os prazos estabelecidos;
- os responsáveis pela sua execução e Implantação.

Na forma dos dispositivos acima nota-se a indelével importância do instrumento de planejamento para direção, implementação e aferição do plano de trabalho governamental, replicando essa condição para órgãos e entidades públicos. No caso específico do setor de licenciamento ambiental da SEMA, deveria existir um plano de ação para cada atividade que



compõe o processo de licenciamento ambiental, a saber: emissão, monitoramento e fiscalização.

No entanto, nas entrevistas realizadas, os gestores dos setores envolvidos na atividade de licenciamento informaram que não tinham planos de ação, afirmaram, ainda, que não existe a prática de planejar a execução das atividades de licenciamento ambiental. Enquanto os analistas pesquisados, 7 informaram não terem participado de planejamento de atividades e 6 disseram ter participado de planejamentos informais.

Entrevista realizada com a assessora de planejamento da SEMA ratificou a inexistência da prática de planejamento para fins funcionais do órgão. Foi declarado que apenas o planejamento orçamentário era elaborado para o atendimento das despesas, já que as receitas dependiam estritamente da dotação global aprovada pela Secretaria de Estado do Planejamento – SEPLAN. Na verdade, pela análise do SISPCA, comprovou-se que o orçamento da SEMA é muito reduzido, e, conforme mencionou a assessora, há uma distribuição dos poucos recursos disponíveis pelas diversas despesas de forma aleatória, para que sejam contempladas algumas atividades fins. Conclui-se que até mesmo o “planejamento orçamentário” é elaborado de forma precária.

O gestor estadual apresentou um documento denominado “Plano de Governo 2011, Meio Ambiente e Recursos Hídricos”, no qual se contextualizam cenários projetados de desenvolvimento do Estado e possíveis implicações ambientais. De forma muito conceitual e descritiva, o documento mencionado aponta diversas ações e recursos para sua execução. Contudo, não se observam a contextualização da situação atual da SEMA que precisa ser mudada, as decisões estratégicas estabelecidas (como fazer para mudar), que instrumentos (humanos, materiais, tecnológicos, treinamentos serão necessários para a mudança), quando (em que prazos) serão processadas as etapas intermediárias (metas), e que medidas (indicadores) serão utilizados para avaliar o grau de sucesso da combinação de esforços. Sabe-se que a maioria das ações da Secretaria são atividades, portanto contínuas, mas isso não impede que sejam estabelecidos horizontes de avaliações do alcance das estratégias existentes. Então, observa-se que, não obstante a denominação de “plano” do documento apresentado, falta-lhe as características básicas para que funcione como tal.

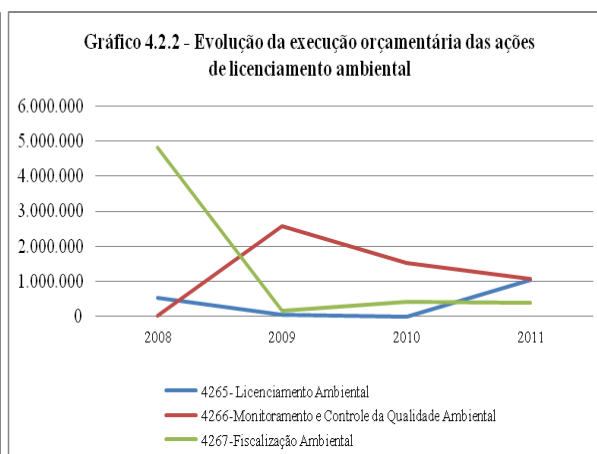
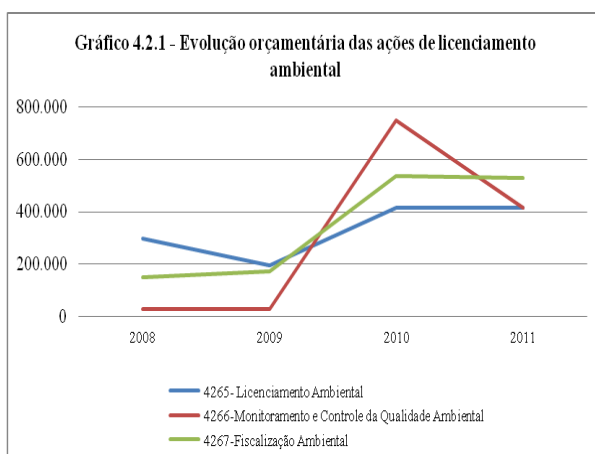
#### **4.2 Estrutura operacional da atividade**

Observou-se que a estrutura operacional da SEMA é insuficiente para atender a demanda da atividade de licenciamento ambiental. Os recursos financeiros são escassos frente às necessidades de aquisição de equipamentos, materiais e custeio das atividades de vistoria, monitoramento e fiscalização. A SEMA não disponibiliza os equipamentos necessários para realização dessas atividades. E a quantidade de pessoal envolvida nessas atividades é insuficiente para que elas possam ser desenvolvidas com observância a tempestividade e regularidade.

Com efeito, para o estabelecimento do nível de equilíbrio entre a capacidade e atendimento dos clientes nas organizações é necessário que as atividades e os recursos consumidos sejam planejados para as demandas presentes e futuras. Sobre o assunto ensina Corrêa (2010, p. 291): “Planejamento de capacidade é uma atividade crítica desenvolvida paralelamente ao planejamento de materiais. [...] capacidade insuficiente leva à deterioração do nível de serviço a clientes (tanto em relação a prazos, quanto a sua confiabilidade) [...]”.

Chiavenato (1999, p. 59) ensina: “O planejamento estratégico de RH deve ser integrante do planejamento estratégico da organização”. Assim, nas organizações que planejam, executam-se vários planejamentos componentes de um planejamento maior da organização. Nessa visão sistêmica, depreende-se que não é possível uma gestão proficiente dissociada da eficiência dos recursos de produção, tampouco dos humanos.

No caso da atividade de licenciamento ambiental, percebeu-se, por meio da análise da execução orçamentária dos programas e ações envolvidas nessa atividade, que a dotação e execução são insuficientes para atender a demanda do Estado, conforme demonstram os Gráficos 4.2.1 e 4.2.2.



De acordo com a evolução orçamentária das ações que compõem o licenciamento ambiental (Gráfico 4.2.1), observou-se que além do planejamento da atividade ser estritamente orçamentário, ele apresenta fragilidades na fixação da despesa. O orçamento é muito baixo em relação às necessidades apontadas por gestores e técnicos, tais como aquisição de equipamentos, materiais, veículos, laboratórios químico e de geoprocessamento, bem como pagamento de diárias para as vistorias, conforme será detalhado adiante.

Na análise da execução orçamentária (Gráfico 4.2.2), observou-se que em 2008 a fiscalização ambiental sofreu alterações orçamentárias, ocorrendo uma execução superior ao orçamento inicial em cerca de 3000%. Já em 2009, não houve execução. Em 2010 e 2011, ficou abaixo de R\$1.000.000,00. O monitoramento, com exceção de 2008, teve uma execução superior ao orçado no restante do período. Entretanto, a ação Licenciamento Ambiental, que tem todos os recursos destinados à atividade em análise, somente no exercício 2008 teve uma execução superior ao orçado, mesmo assim não alcançou R\$ 600.000,00. Vale registrar que a SEMA é responsável pelo licenciamento de todo o Estado, com exceção de três municípios que possuem convênios para licenciar empreendimentos de pequeno porte.

Observou-se, ainda, que no período 2010 não houve execução orçamentária na ação Licenciamento Ambiental. De acordo com informação do gestor da unidade, essa falta de execução ocorreu devido à suspensão da utilização dos recursos oriundos do FEMA, por falta de regulamentação deste fundo. Assim, muitas atividades previstas não puderam ser realizadas, as vistorias foram contingenciadas, utilizando dotação orçamentária de outras ações. Em 2011, houve alteração na dotação inicial de 342%, entretanto a execução alcançou apenas 265% da dotação inicial. Em valores, foi aplicado no licenciamento, nesse exercício, R\$1.042.825,99. Destaca-se que 72% desse valor corresponderam a serviços de consultoria.

Em entrevista, a gestora do planejamento da SEMA ratificou que a execução orçamentária ficou comprometida em razão do bloqueio do FEMA. Em relação ao orçamento, justificou que como não existia no órgão a cultura de planejar as ações, as dotações orçamentárias eram estabelecidas de forma empírica, distribuídas aleatoriamente, sem, contudo, ter uma relação direta com objetivos previamente definidos. Mas, ela informou que para o exercício 2011 foi feito um plano operativo com objetivo de reestruturar a secretaria.

Quanto à suficiência dos recursos, a gestora declarou que o orçamento não atende às necessidades da SEMA, comprometendo o alcance dos objetivos consignados na missão da secretaria, ressaltou a restrição no orçamento, informando que a última proposta orçamentária enviada para atender às atividades da SEMA foi contemplada com apenas 25% do inicialmente programado para as ações finalísticas e citou, como exemplo, o orçamento 2011, que teve uma dotação total de R\$ 9.000.000,00, dos quais a SEMA destinou 75% para pagamento de pessoal, cerca de 11% para atender às despesas de manutenção e 22%, correspondente a R\$ 2.000.000,00, para programas finalísticos. Relatou, ainda, que é constante a redução da disponibilidade de recursos orçamentários devido a não realização da receita prevista.

Quanto aos recursos materiais e equipamentos, foi solicitada, por meio do PT-11.02.02-2.1, a disponibilidade e necessidade de materiais para os três setores envolvidos na atividade. De acordo com o documento apresentado, dos 10 materiais relacionados, apenas em um tipo de material, a disponibilidade é suficiente, em seis, a disponibilidade é insuficiente e em três, não estão disponíveis. O Quadro 4.2 demonstra que a diferença entre a quantidade necessária e a disponível é alta.

**Quadro 4.2 - Disponibilidade de materiais e equipamentos**

| Materiais e equipamentos          | Disponibilidade | Necessidade |
|-----------------------------------|-----------------|-------------|
| Câmera fotográfica                | 1               | 10          |
| Computador (estações de trabalho) | 20              | 35          |
| GPS                               | 6               | 10          |
| GPS tracker maker                 | 2               | 10          |
| Notebook                          | 2               | 10          |
| Paquímetro                        | 0               | 5           |
| Trena Eletrônica                  | 0               | 10          |

Além desses materiais, observou-se que para a atividade de licenciamento em todo o Estado, existem apenas 2 veículos na secretaria, sendo detectado a necessidade de 10 veículos. O laboratório químico está desativado e o laboratório de geoprocessamento ainda está sendo equipado. Em entrevistas, 10 consultores informaram que o motivo para o atraso na emissão de licenças é a falta de carros para as vistorias. Dos 13 analistas entrevistados, 9 apontaram a realização das vistorias como principal dificuldade no trabalho, devido a falta de equipamentos essenciais e veículos. A falta do laboratório químico e de reagentes para as análises físico-químicas foi apontada pela gestora do DMA como uma das dificuldades para a realização dos trabalhos, apesar de ter informado que a demanda tem sido atendida através do laboratório móvel. Quanto ao laboratório de geoprocessamento, a sua falta foi observada pelo gestor do licenciamento ambiental, segundo ele, com esse laboratório, a necessidade de vistoria diminuiria e a emissão das licenças poderia ser mais rápida, além de facilitar as fiscalizações.

No aspecto necessidade de pessoal, adotou-se o mesmo procedimento de solicitar a informação da disponibilidade e necessidade de analistas ambientais nos setores envolvidos na atividade de licenciamento ambiental, por meio do PT -11.02.02-2.2, sendo informado que na DCLF trabalham 9 analistas e são necessários mais 15, no DMA tem um analista (a gestora) e são necessários mais 8. A DDRN não se manifestou quanto à necessidade, mas informou que trabalham no setor 10 técnicos ambientais. O DMA, até o exercício 2010, funcionava com contratados, em 2011, eles foram dispensados, ficando só a gestora para realizar os monitoramentos de modo geral, inclusive os provenientes de licenças ambientais.

### **4.3 Responsabilidades na atividade de licenciamento**

Evidenciou-se que a atividade de licenciamento ambiental não está sendo executada em conformidade com as competências elencadas no regimento interno da secretaria para cada um de seus setores.

Toda estrutura burocrática, seja na administração pública ou privada, pressupõe a existência de níveis hierárquicos, nos quais se estabelecem relações de autoridade e responsabilidade. Mesmo naquelas mais horizontalizadas, essas relações desenvolvem-se por consequência da estrutura entre os que emitem ordens e comandos e os que lhes respondem ou devam obediência.

Nesse sentido, a motivação de pessoas sobressai como fator crítico na assunção de responsabilidades e execução de tarefas, conforme os objetivos das organizações. Ensina Roberts (2005, p. 91) que o problema de motivar pessoas em organizações surge do fato de que o próprio interesse delas pode impedi-las automaticamente de agir, conforme a organização gostaria. Essa divergência de interesses ocorre porque os membros individuais de uma organização normalmente não são responsáveis por todos os custos e benefícios das ações que executam e das decisões que tomam dentro da organização. Conseqüentemente, quando tomam decisões – sobre como usar seu tempo, quanto de dedicação dispensar a um trabalho, que risco correr –, as escolhas que parecem melhores do ponto de vista pessoal podem não atingir o valor total máximo gerado pela organização.

Conforme diz o autor, a importância da motivação para a estrutura organizacional diz respeito à própria forma da organização – às pessoas, à arquitetura, às rotinas e aos processos e também à cultura – para obter um alinhamento mais próximo dos interesses da organização e de seus membros e, assim, aumentar a eficiência das escolhas que fazem.

Assim, para que as pessoas se sintam motivadas a agir seguindo os interesses da organização são necessários, no mínimo, que os objetivos da organização, a distribuição de responsabilidades e atribuições dos cargos estejam claros e bem definidos.

No caso específico da SEMA, conforme já detalhado no subitem 4.1, observou-se que a atividade de licenciamento ambiental não é planejada, não possuindo, dessa forma, objetivos claros e definidos. Em relação às responsabilidades e atribuições, verificou-se que a SEMA dispõe de um regimento interno, no qual as competências de cada setor estão elencadas. Entretanto, não foram apresentados normativos em relação à definição e atribuição dos cargos.

Na análise do Mapa de Processos realizada com os técnicos e analistas ambientais, foram identificados quatro setores envolvidos diretamente com a atividade de licenciamento (ver organograma subitem 2.4). A análise do Regimento Interno relativa à competência desses setores em confronto com análise dos 188 processos realizada na SEMA e com as entrevistas de gestores, empreendedores e analistas revelou três fragilidades.

A primeira relaciona-se diretamente com o monitoramento e acompanhamento do licenciamento ambiental, conforme dispõe o art. 28 do regimento interno, o DMA, especificamente em relação ao licenciamento, deveria:

VI- Monitorar fontes poluidoras, com vistas ao cumprimento das condicionantes estabelecidas na Licença de Operação – LO destas.

VII- Elaborar e executar o Plano de Monitoramento de empresas de pequeno, médio e elevado potencial poluidor, com vistas ao cumprimento das condicionantes referentes ao automonitoramento, estabelecidas na Licença de Operação – LO destas, assim como informar mensalmente a situação das citadas empresas.

VIII- Inspecionar a eficiência dos equipamentos de controle de poluição e do Plano de Controle Ambiental quando exigido dos empreendimentos potencialmente poluidores, requisitantes de Licença de Operação – LO.

X- Realizar auditorias ambientais nos empreendimentos com médio e/ou alto potencial poluidor, licenciados pela SEMA, com vistas à redução dos índices de inconformidades (violação de padrões, incoerência e/ou inconsistências) de resultados de automonitoramento, assim como, para efeito de enquadramento jurídico e aplicação das penalidades cabíveis aos infratores.

No entanto, conforme demonstrado no subitem 3.3, o monitoramento e o acompanhamento das condicionantes das licenças não são sistemáticos. Não foi apresentado Plano de Monitoramento. Devido à insuficiência de pessoal, os trabalhos são executados por demanda, nos casos considerados críticos.

A segunda ocorrência refere-se ao conflito de competência entre a ASSEJUR e o DCLF. De acordo com o regimento interno art. 35, compete ao DCLF a responsabilidade de analisar e emitir parecer técnico, conforme transcrito abaixo:

V- Analisar e emitir parecer técnico nos processos de empreendimentos em fase de licenciamento ambiental exigindo, quando necessário, o instrumento apropriado de avaliação de impacto ambiental (Plano de Controle Ambiental – PCA, Relatório de Controle Ambiental – RCA, Plano de Recuperação de Área Degradada – PRAD, e outros), contendo medidas mitigadoras e compensatórias a serem adotadas, bem como Avaliação Prévia de Risco, precavendo a ocorrência de acidentes ambientais.

No entanto, constatou-se que a análise do processo é realizada tanto pelos analistas ambientais quanto pela assessoria jurídica, de forma sistemática, e não apenas nos casos de incerteza jurídica, como determina a Resolução CONAMA nº 237/97. Isso ficou evidenciado quando da análise dos 188 processos concluídos, 60% deles foram encaminhados para ASSEJUR, sendo que apenas 8% desses foram motivados. Na análise da motivação, observou-se que elas eram vagas, alguns analistas utilizavam a expressão: “Encaminhe-se para ASSEJUR como de praxe”. Demonstrando-se que é uma prática comum encaminhar os processos de licenciamento para ASSEJUR, sem observância do disposto no RI.

Nesse sentido, observou-se que a assessoria jurídica tem suas competências estabelecidas no RI, art. 13, no total de 16 e que, apesar de não ter nenhuma específica para a atividade de licenciamento, o inciso IV determina como de sua competência: “Dar parecer jurídico nos assuntos e processos que lhe forem encaminhados”.

Em entrevista, a gestora da ASSEJUR informou que o procedimento de encaminhar os processos de licenciamento ambiental para análise jurídica busca dar maior segurança aos atos e que devido a quantidade insuficiente de analistas em relação a demanda por licenças, eles decidiram deixar a cargo da assessoria análise da pendência documental. Informou, ainda, que a análise dos processos de emissão de licenças realizadas pela assessoria é realizada de forma completa. Essa rotina, não foi apontada como aspecto negativo pela

assessoria, sendo apontada a falta de padronização do relatório, pois, em situações idênticas, os analistas se manifestam de forma diferente.

Em entrevista, 10 dos 13 analistas percebem a tramitação do processo como burocrática, sendo que 6 apontam a passagem do processo por diversos setores como principal causa do atraso na emissão das licenças. Além disso, quando solicitados a avaliar o grau de satisfação deles com a contribuição dos demais setores envolvidos na atividade de licenciamento ambiental, por exemplo, da ASSEJUR, 6 responderam que estavam pouco satisfeito e 5 insatisfeito, sendo que as principais justificativas foram: aumento da burocracia e perda da autonomia do analista sobre o processo em análise.

Corroborando nesse sentido a percepção dos empreendedores que declararam nas entrevistas que há um vai-e-vem de processo entre os departamentos, com repetidas solicitações de documentação durante a análise, conforme o processo tramita pelos vários setores da SEMA.

O fluxo de processos declarado pelo gestor do DCLF e mapeado pela equipe de AOP demonstra os caminhos dos processos, segundo as atividades necessárias para a emissão da licença ambiental, representando a lógica da ação 4265 – Licenciamento Ambiental, contudo, verificou-se, na análise dos processos, que esse fluxo nem sempre é obedecido. Dos 188 processos analisados, apenas 43% seguiam o fluxo identificado no mapa de processos.

A terceira ocorrência está relacionada diretamente com a atribuição dos cargos dos analistas ambientais. Conforme estabelece o RI em seu art. 35, compete ao DCLF analisar a documentação e realizar vistorias:

III- Informar aos requerentes a documentação necessária para obtenção das licenças/autorizações ambientais exigidas para implantação/operação de empreendimentos.

IV- Vistoriar as áreas propostas para localização de empreendimentos potencialmente poluidores ou não, emitindo parecer técnico conclusivo nos processos de solicitação de Licença/Autorização.

E, cabe ao DDRN, conforme art. 34:

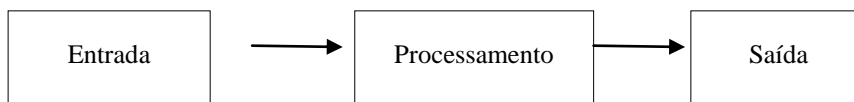
VI- Lavrar Auto de Notificação e Intimação, Termo de Constatação, Auto de Infração, Termo de Apreensão, Termo de Interdição e Embargo, Termo de Doação e Soltura, Termo de Demolição e Incineração, Termo de Devolução e outros instrumentos de controle que vierem a ser adotados.

Assim, quando o analista ambiental do DCLF está vistoriando um empreendimento, ele não pode fazer a notificação, devendo retornar a SEMA e encaminhar o processo para que o DDRN o faça, acarretando com isso lentidão no processo de licenciamento, conforme evidenciado no Mapa de Processos e a SWOT realizada com técnicos e analistas ambientais.

#### **4.4 Sistemas de Informação**

Constatou-se que o sistema de informação utilizado pela SEMA é insuficiente para fornecer dados e informações sobre os processos de licenciamento ambiental, tanto para os analistas quanto para os empreendedores.

Atualmente, melhoria de comunicação, produção, guarda e utilização de informações se faz com muita eficiência utilizando-se sistemas de informações. Esses sistemas processam dados (entrada) e informações (saída). Um esquema básico para processamento de dados é o que segue abaixo:



Segundo Audy (2005, p. 93), “o dado consiste em um fato bruto (nome de um funcionário, número de matrícula de um aluno, código de um produto, etc.) ou suas representações (imagens, sons, números, etc.) que podem ou não ser úteis ou pertinentes para um processo em particular”. O dado é um fato ou material bruto, registrável, na produção da informação. A informação é o registro organizado de ocorrências significativas. Segundo Stair (2002, p. 4), é um conjunto de fatos organizados de modo a terem valor adicional, além do valor dos fatos propriamente ditos.

A atividade de tomar decisão decorre de análises de informações previamente processadas, visando a objetivos específicos, que podem ser resultados finais ou outro processamento. Os genericamente conhecidos como sistemas de informações gerenciais (SIG) têm ajudado os gestores organizacionais a tomar decisões a partir das informações confiáveis que esses sistemas produzem. Nesse sentido, colaboram os sistemas de apoio à decisão (SAD). Esses tipos de sistema são voltados aos níveis mais altos na organização, mas podem ser utilizados em todos os demais, pois gerentes de todos os níveis lidam com problemas pouco estruturados. O objetivo de um SAD é melhorar a estruturação dos problemas e auxiliar no processo de tomada de decisão.

Existem ainda diversos sistemas de finalidade complementar, que trabalham para o registro e controles operacionais, tal como os sistemas de processamento de transações (SPT). Normalmente esses sistemas dão suporte às rotinas das organizações, refletindo o curso diário organizacional, atualizado, agregando valor aos produtos e serviços. Segundo Stair (2002, p. 326), “esses sistemas têm papel crucial na criação de valor para o consumidor. Por exemplo, ao rastrear o percurso de cada entrega, expedidores, [...] podem fornecer informações oportunas e precisas sobre a localização exata de um pacote.”

Associado à utilização de sistemas, está à de bancos de dados. Alves (2004, p. 25) define banco de dados como um conjunto de dados com um significado implícito. Segundo o autor, “a principal vantagem no uso de um sistema de gerenciamento de banco de dados é o estado coerente dos dados que se encontram armazenados no banco. Isso faz com que as informações extraídas dele sejam confiáveis e de grande credibilidade”.

À luz desses critérios, avaliou-se o sistema de informação da SEMA. De acordo com as entrevistas realizadas com gestores e a SWOT realizada com servidores, a SEMA não tem sistemas informatizados. Atualmente, a secretaria está tentando utilizar para o controle do fluxo do processo o Sistema Integrado de Controle e Processo (SICP). Esse sistema, quando empregado, permite apenas a localização do processo, as informações cadastradas sobre empreendimento são mínimas e não permitem a extração de relatórios gerenciais. Como não existe a obrigatoriedade de sua utilização, ainda ocorre paralelamente o emprego do livro de protocolo, comprometendo a localização do processo.

De acordo com os gestores entrevistados, cada setor mantém controle de seus processos através de planilhas de Excel. Entretanto, observou-se, na pesquisa documental realizada na SEMA, que essas planilhas não são organizadas, que os dados são inseridos sem a mínima padronização. Observou-se que processos de naturezas distintas são cadastrados na mesma planilha, por exemplo, solicitação de licenças junto com solicitação de diárias, notificação, denúncia, etc. Assim, as informações extraídas das planilhas não são tempestivas, consolidadas, sistemáticas e/ou confiáveis. O Quadro 4.4 exemplifica a falta de padronização da informação. Ele é um extrato da planilha que relaciona ao exercício 2011, as informações sobre o número do processo e o empreendimento foram apagadas.

| Quadro 4.4 – Planilha de controle de processos – exercício 2011 |                 |                     |                       |                                  |            |                            |
|---|-----------------|---------------------|-----------------------|----------------------------------|------------|----------------------------|
| PROCESSO  | EMPREENDI MENTO | TIPO                | MUNICIPIO             | ATIVIDADE                        | ENTRADA    | SITUAÇÃO                   |
| ANTONIO J   | ANTONIO J       | DENUNCIA            | SÃO LUIS/MARACANÁ     | DESMATAMENTO EM APA              | 05.05.2011 | SFDRN P/ANÁLISE - 05.05.11 |
| ANTONIO   | LWART           | LO                  | TODO ESTADO           | COLETA E TRANSPORTE OLEO         | 3/1/2011   | DCLF 10/01/11              |
| ANTONIO   | 194/10 -ITA     | AUTO DE NOTIFICAÇÃO | AÇAILANDIA            | FABRICAÇÃO DE LATICINIOS         | 1/2/2011   | SFDRN - 16-02-11           |
| ANTONIO   | EMBRAPA         | LI                  | SÃO LUIS              | CONSTRUÇÃO SEDE ADMINIST         | 3/1/2011   | - 03.02.11                 |
| ANTONIO   | CARTA N.        | CARTA               | SÃO LUIS              | OBSTENÇÃO DE LICENÇA             | 9/2/2011   | DCLF 10/01/11              |
| ANTONIO   | ALDAIRES        | ISENÇÃO             | PINDARE-MIRIM         | PSICULTURA                       | 9/2/2011   | DCLF 16/2/11               |
| ANTONIO   | OMAR JOSE       | LO                  | SANTA QUITERIA        | PROJETO AGRICOLA                 | 3/1/2011   | DCLF 10/01/11              |
| ANTONIO   | RAMIRES         | LO                  | CAXIAS                | PROJETO SILVICULTURA             | 3/1/2011   | DCLF 10/01/11              |
| ANTONIO   | CEZAR SA        | DIARIAS             | BALSAS                | SOL. DIÁRIAS REF. CI 07/11 SFDRN | 29/3/2011  | SFDRN -30/03/11            |
| ANTONIO   | CONCEIÇA        | DIARIAS             | B.DO CORDA/J.DOS VIEI | SOL. DIÁRIAS REF. CI 08/11 SFDRN | 29/3/2011  | SFDRN -30/03/11            |
| ANTONIO   | RAIMUNDO        | DIARIAS             | P/ROSÁRIO/C. NOVO-MA. | SOL. DIÁRIAS REF. CI 09/11 SFDRN | 29/3/2011  | SFDRN -30/03/11            |

Devido à inconsistência das planilhas, a SEMA não dispõe de informações precisas sobre a quantidade de processos de solicitação de licenças que estão pendentes, quantas são emitidas por ano, quais os municípios que mais demandam à SEMA, e por natureza do empreendimento. Da mesma forma, são inconsistentes as informações sobre notificação, monitoramento, fiscalização, quantidade de diárias pagas por ano, etc.

Observou-se, também, que o relatório de análise e parecer técnico não são arquivados em sistemas informatizados que permitam compartilhar o conhecimento obtido na sua produção, possibilitando o aproveitamento e reutilização da informação em outro processo similar.

Além disso, verificou-se que a SEMA não dispõe de sistemas informatizados que permita acesso à informação sobre o licenciamento ao empreendedor e ao público em geral. Assim, qualquer informação sobre o processo tem que ser obtida na SEMA, mediante observação direta no processo físico.

Dessa forma, evidenciou-se ao longo desse item que o comprometimento do desempenho da atividade de licenciamento ambiental é em razão da inexistência de planejamento, da precariedade da estrutura operacional, da desobediência às



responsabilidades dos setores envolvidos na atividade e da insuficiência de sistemas informatizados.

Identifica-se, como fator determinante dessa situação, a inexistência de planejamento estratégico da SEMA. Considerando a estratificação do planejamento apresentada por Oliveira (2008, p.14), infere-se que se a secretaria não dispõe de planejamento estratégico, o planejamento dos demais níveis fica comprometido. Se os objetivos e metas da organização não estão definidos no nível estratégico, provavelmente eles também não estarão definidos no nível operacional, e conseqüentemente a identificação dos recursos necessários para a operacionalização das ações fica prejudicada. Nesse aspecto é conveniente verificar o que dizem Fischmann e Almeida (1990):

Planejamento Estratégico é uma técnica administrativa que, através da análise do ambiente de uma organização, cria a consciência das suas oportunidades e ameaças dos seus pontos fortes e fracos para o cumprimento da sua missão e, através desta consciência, estabelece o propósito de direção que a organização deverá seguir para aproveitar as oportunidades e evitar riscos.

Assim, a importância do planejamento estratégico está no conhecimento adquirido da própria organização, pois, no seu processo de elaboração, questões cruciais são respondidas, tais como: “Quem somos?”; “Onde queremos chegar?”; “Avaliamos os fatores externos?”; e “Como atingiremos nossos objetivos?”. Assim, são definidos a visão, a missão, os valores da organização, bem como as estratégias, objetivos e metas para todos os setores da organização. No caso da SEMA, verificou-se que isso não ocorre.

Outro aspecto relevante do planejamento estratégico para a organização são as tomadas de decisões dispostas nas estratégias, produzidas com a participação de todos os níveis funcionais, estabelecendo os objetivos de longo prazo, consignados na missão organizacional. Não se pode declinar também da essencialidade dos planos de médio prazo na fixação de metas gerenciais e dos planos operacionais, estes últimos representando metas de produção. Em toda a atividade de planejamento serão identificados os responsáveis e recursos necessários para o alcance dos objetivos, resultando num compromisso entre a alta direção da organização e os demais níveis.

Em relação à SEMA, avalia-se que a ausência de planejamento estratégico tem prejudicado a atuação da secretaria enquanto órgão ambiental: pela falta de orientação dos rumos que a secretaria quer seguir; pela falta de prioridades; pela indefinição de responsabilidades; pelos recursos insuficientes; e, principalmente, pela falta de compromissos. A SEMA não possui, por exemplo, uma estratégia para atender aos 217 municípios do Estado, não regionaliza os serviços, não intensifica a formulação de convênios com o municípios para que esses possam realizar o licenciamento nos empreendimentos de pequeno porte e, também, ela não informatizou os serviços de modo a melhorar o atendimento aos empreendedores mais distantes.

Sem orientação do nível estratégico, a atuação nos níveis operacionais fica prejudicada. Percebe-se que a atuação dos setores envolvidos na atividade de licenciamento ambiental está restrita ao atendimento da demanda por licença. Não existe um planejamento para que as atividades de suas respectivas competências sejam executadas em sua integralidade, transformando o licenciamento ambiental em um documento burocrático, sendo esquecida a sua finalidade, ou seja, a mitigação dos impactos ambientais negativos e potencialização dos positivos.

Não obstante, o orçamento da SEMA seja reduzido, pondera-se que a insuficiência de fundos orçamentários, por si só, não inviabiliza a elaboração de planejamento – ao contrário –, ao adotar essa função, haverá maior possibilidade de alteração positiva do orçamento, quando as justificativas apresentadas para suplementação ou mesmo de abertura de créditos especiais estiverem fundamentadas com programas bem estruturados, com ações, metas e indicadores que sinalizem para uma melhoria efetiva do plano de trabalho do governo.

Um adequado planejamento permite que organização conheça os recursos disponíveis e os suficientes para execução de suas atividades e daí possa estabelecer prioridades e elaborar seu orçamento de forma compatível com suas necessidades. A falta de planejamento da atividade de licenciamento acarretou em orçamentos deficientes em relação às necessidades de investimentos em equipamentos, materiais e laboratórios.

Além disso, o planejamento também possibilita que a organização conheça as competências existentes e as necessárias para o alcance de seus objetivos. A partir dessa avaliação é possível elaborar estratégias para solucionar as deficiências, como, por exemplo, a realização de contratação de novos funcionários, a elaboração de planos de capacitação, a formação de grupos de trabalho para melhoria dos processos e, conseqüente, otimização dos recursos disponíveis, e, ainda, a necessidade de informatização dos serviços.

Nesse sentido, ensina Senge (1990), em relação aos recursos humanos, suas competências e trabalho coordenado, que hoje as organizações buscam melhorias de seus processos a partir das habilidades em aprender das pessoas, pois estas são aprendizes desde que nascem. O aprendizado faz parte da natureza humana. A idéia propõe ainda a complementaridade de competências, posto que as pessoas são limitadas e trabalham melhor juntas, confiando uma nas outras, completando-se naquilo que cada uma sabe e faz melhor. A formação de grupos de trabalho para a padronização de relatórios e condicionantes poderia trazer enormes benefícios ao desenvolvimento das atividades.

Observou-se que a SEMA não possui um adequado estudo das suas necessidades de pessoal. Devido à falta de controle e acompanhamento da produtividade dos técnicos e analistas ambientais, a secretaria não tem como aferir com precisão a sua necessidade de pessoal.

Outra dificuldade é a falta de capacitação técnica e gestão. Verificou-se que a SEMA não possui um plano de capacitação, sendo realizadas capacitações esporádicas que não suprem as necessidades. Devido à complexidade e relevância do trabalho, torna-se necessário que as capacitações do corpo técnico sejam contínuas, dessa forma, o órgão, por meios dos seus técnicos, estará sempre atualizado e trabalhando com as melhores técnicas e metodologias. Isso garante a qualidade do licenciamento ambiental no Estado, maior celeridade e uniformidade na análise, bem como maior transparência no processo. Quanto à gestão, observa-se que os gestores são selecionados de acordo com sua capacidade e conhecimento técnico do trabalho, mas depois disso, não recebem capacitações que desenvolvam a habilidade gerencial, ficando comprometida a gestão.

Assim, muito embora a insuficiência de recursos financeiros, materiais e humanos sejam claramente perceptíveis na execução das atividades do licenciamento ambiental, verificou-se que a gestão desses recursos também apresenta fragilidades. Por exemplo, a inexistência de um termo de referência que direcione o trabalho dos analistas e técnicos, a falta de padronização dos relatórios, a indisponibilidade desses relatórios em rede para que todos os analistas e técnicos tenham acesso e façam consultas, e também a redundância de

atividades. A solução dessas impropriedades evidenciadas certamente favorecerá a eficiência da estrutura atual, o que poderia reduzir o tempo com pesquisa e elaboração de relatório e incrementar a qualidade das informações, implicando ganhos de tempestividade e segurança na emissão de licenças ambientais.

Outro aspecto que compromete o desenvolvimento dos trabalhos é a ausência de um plano de cargo e carreira adequado com a complexidade e relevância do órgão, que possibilite a motivação e permanência dos servidores na instituição. Nesse sentido, observa-se a rotatividade de analistas ambientais. Mesmo realizando concurso público, é difícil completar o quadro de pessoal, devido aos baixos salários oferecidos.

Além disso, registra-se que um adequado plano de cargo e carreira, permite não só a valorização do cargo de analista ambiental, mas também serve para atribuir responsabilidades ao detentor do cargo, que, de acordo com Chiavenato (1999), é definido da seguinte forma:

Cargo: É uma unidade da organização que consiste em um grupo de deveres e responsabilidades que o tornam separado e distinto dos outros cargos. Os deveres e responsabilidades de um cargo pertencem ao empregado que desempenha o cargo, e proporcionam os meios pelos quais os empregados contribuem para o alcance dos objetivos de uma organização. É a composição de todas aquelas atividades desempenhadas por uma única pessoa que podem ser olhadas por um conceito unificado, e que ocupam um lugar formal no organograma.

Verificou-se que a ausência de um instrumento de análise e descrição de cargos da SEMA tem comprometido seu desempenho na atividade de licenciamento. A SEMA utiliza-se do Regimento Interno para definir as competências dos setores da SEMA, mas não possui nenhum normativo que estabeleça de forma individualizada a atribuição de cada cargo da secretaria, como determina Chiavenato (1999):

Descrição de cargos: É um processo que consiste em enumerar as tarefas ou atribuições que compõem um cargo e que o torna distinto de todos os outros cargos existentes na organização. A descrição é o detalhamento das atribuições ou tarefas do cargo (o que o ocupante faz), a periodicidade da execução (quando faz), os métodos empregados para a execução dessas atribuições ou tarefas (como faz), os objetivos do cargo (porque faz). A descrição de cargos está focalizada no conteúdo dos cargos, ou seja, com os aspectos intrínsecos dos cargos.

Dessa forma, verificou-se o conflito de responsabilidades entre os setores da ASSEJUR e DCLF, no qual os analistas deixam de cumprir suas responsabilidades, embora as competências do setor no qual trabalham estejam definidas no regimento interno, para que a ASSEJUR faça o trabalho deles. Reforçam essa situação a falta de padronização dos relatórios e ausência de controle e acompanhamento da atividade do analista. Considerando o regimento interno e mapa de processos, infere-se que o parecer do analista tem que abordar todos os itens necessários para a decisão sobre a emissão ou não da licença, com objetividade e clareza, para que o gestor que autoriza a emissão da licença se sinta seguro quanto ao processo, caso isso não ocorra, o processo deveria voltar para o analista refazê-lo, não necessitando encaminhar para ASSEJUR, para que ela repita o procedimento. À ASSEJUR caberia somente a manifestação em casos de dúvidas jurídicas e não a detecção de ausência de documentos, por exemplo.

A ausência de planejamento também acarretou na falta de investimentos em áreas prioritárias como a informatização dos sistemas. É praticamente impossível a SEMA realizar um bom atendimento sem uma informatização mínima de seus serviços, considerando a dimensão geográfica do Estado, que ela não possui regionais de atendimento e que a Capital

do Estado não é centralizada. Um adequado sistema informatizado permite melhor agilidade nos processos de trabalho e melhor comunicação interna e externa, gerando benefícios para o empreendedor e a sociedade.

Agravou essa situação, o bloqueio dos recursos do FEMA realizado por ação do Ministério Público do Estado, por falta de regulamentação do Conselho Gestor do Fundo Especial do Meio Ambiente. De acordo com as informações dos gestores e analistas, antes do bloqueio, havia recursos para vistorias e, embora estas não fossem planejadas, elas aconteciam. Vale ressaltar que os recursos desse fundo são imprescindíveis para custear as despesas do conjunto de atividades do licenciamento ambiental, como se depreende do art. 11, do Decreto N° 22.383, de 28 de agosto de 2006: “Os recursos do Fundo Especial do Meio Ambiente - FEMA serão aplicados na implementação de ações voltadas ao controle, à fiscalização, à defesa e à recuperação do meio ambiente, bem como para as atividades de apoio a essas ações.”

A principal consequência das fragilidades apontadas neste item é sem dúvida o desvirtuamento do objetivo do licenciamento ambiente, como já dito anteriormente, a atuação da SEMA está restrita a emissão das licenças. Não existe sistemática de monitoramento e fiscalização que permita a efetividade das medidas mitigadoras. As licenças são emitidas e as condicionantes estabelecidas, mas se o empreendedor está cumprindo ou não, a SEMA não tem como avaliar. Por outro lado, o atraso na emissão das licenças pelas razões já expostas, somadas também com a falta de fiscalização sistemática, possibilitam e/ou incentivam a desobediência dos empreendedores, que muitas vezes colocam o empreendimento em funcionamento mesmo sem licença. Ou seja, o licenciamento ambiental da SEMA tem sido inócuo.

Nesse sentido, uma rápida inspeção em empreendimentos selecionados aleatoriamente foi suficiente para que várias irregularidades fossem detectadas, tais como empreendimentos funcionando sem a devida licença, em condições inadequadas e, nos casos de licença emitida, funcionando sem obediência às condicionantes, conforme demonstram as fotos 4.4.1 a 4.4.4:

|   |   |  |   |
|---|---|--|---|
| <p>Foto 4.4.1:<br/>Serragem –<br/>armazenamento<br/>fora do<br/>estabeleciment<br/>o e em via<br/>pública</p>           |  | <p>Foto 4.4.2:<br/>Posto de<br/>combustível<br/>–<br/>funcionando<br/>sem licença e<br/>em<br/>condições<br/>inadequadas</p> |  |
| <p>Foto 4.4.3:<br/>Aterro sanitário<br/>–<br/>licença emitida<br/>com<br/>descumpriment<br/>o de<br/>condicionantes</p> |  | <p>Foto 4.4.4:<br/>Serraria<br/>–<br/>Empreendim<br/>ento<br/>funcionando<br/>sem a<br/>licença.</p>                         |  |

Ante o exposto ao longo desse item, convém recomendar a SEMA que:

- a. faça o planejamento estratégico da secretaria, fundamentado em diagnóstico situacional, estabelecendo as suas diretrizes e áreas prioritárias;
- b. elabore planos operacionais para a atividade de licenciamento ambiental, considerando as atividades de emissão de licenças, monitoramento e fiscalização de empreendimentos, tendo como parâmetros a tempestividade na emissão das licenças e o monitoramento e fiscalização sistemáticos;
- c. reorganize as atividades de licenciamento dentro da estrutura organizacional da SEMA, de forma a buscar maior integração entre as atividades de emissão, monitoramento e fiscalização;
- d. crie estratégias de atendimento para as localidades mais distantes da capital;
- e. promova ações com vistas a aumentar o número de municípios aptos a emissão de licença, atendendo a determinação do art. 6º da Resolução CONAMA 237/97;
- f. faça levantamento da necessidade de pessoal, material e equipamentos, estabelecendo as prioridades, para que possam subsidiar os planos operacionais e o planejamento orçamentário;
- g. crie programas e/ou ações orçamentárias individualizadas para identificar a aplicação de recursos nas atividades de emissão, monitoramento e fiscalização ambiental, permitindo o controle e a transparência;
- h. implemente um programa de capacitação continuada para os servidores em áreas técnicas e de gestão;
- i. faça a normatização dos cargos e atribuições dos analistas e técnicos ambientais;
- j. estude a realocação ou contratação de pessoal de forma a aumentar o quadro de pessoal do DMA, possibilitando o acompanhamento e monitoramento sistemático, cumprindo com o que determina o art. 8º, III da Resolução CONAMA nº 237/97 e o art. 5º, II, da Resolução CONAMA nº 001/86;
- k. desenvolva ou adquira sistemas de informações que permitam o controle e geração de informações gerenciais sobre os licenciamentos realizados pela SEMA;

Cabe, ainda, determinar à SEMA que:

- a. faça gestão junto à SEPLAN para que seja incluído na programação financeira dos próximos exercícios todo o saldo remanescente do FEMA até a data de seu bloqueio, para que seja cumprido com o que determina o art. 11 do Decreto nº 22.383/06.

## 5. ACOMPANHAMENTO DA ATIVIDADE

Verificou-se que a SEMA não dispõe de mecanismos de avaliação da atividade de licenciamento. Dessa forma, não realiza avaliação de desempenho de seus processos, bem como do resultado da sua atuação na preservação do meio ambiente, ou seja, a SEMA não sabe informar se as licenças ambientais emitidas pela secretaria têm contribuído para a mitigação dos impactos ambientais negativos e potencialização dos positivos.

Os momentos avaliativos da função planejamento pressupõem o estabelecimento de metas, como etapas a serem alcançadas e indicadores suficientes para medi-las. Diante disso, identificou-se, como risco, a execução da atividade sem considerar mecanismos que avaliem seu desempenho, a fim de corrigir eventuais distorções.

À luz desse risco, a auditoria buscou identificar se a SEMA dispõe de instrumentos de avaliação da atividade de licenciamento ambiental e os utiliza.

Nesse sentido, convém destacar o que diz a literatura especializada em relação ao controle, monitoramento e avaliação. O controle e o monitoramento acompanham o processo de planejamento a partir de sua implementação. Segundo Cohen (2008), o acompanhamento ou monitoramento é:

O Exame contínuo ou periódico efetuado pela administração, em todos os seus níveis hierárquicos, do modo como se está executando uma atividade. Com isso, se procura assegurar que a entrega de insumos, os calendários de trabalho, os produtos esperados se consubstanciem nas metas estabelecidas e que outras ações necessárias progridam de acordo com o plano traçado.

A avaliação, por sua vez, contém um elemento valorativo. Um juízo sobre o planejamento seja antes ou depois de executado, isto é, *ex-ante* ou *ex-post*. Pode ser, também, avaliação de processo ou de impacto, ou ainda, avaliação interna ou externa: técnica ou participativa. Assim é interessante destacar o voto do Ministro Ubiratan Aguiar, constante do Acórdão 40/2004-Plenário do TCU, quando da análise do programa Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, desta forma pronuncia:

(...) além do planejamento e da execução, a avaliação das ações desenvolvidas é de fundamental importância em qualquer projeto. Como saber se os resultados desejados estão sendo atingidos? Como mensurar o impacto das ações? Como saber, enfim qual é o retorno que a sociedade está tendo daqueles milhões de reais investidos no projeto? Nada disso pode ser feito sem uma boa sistemática de avaliação. Esse monitoramento é fundamental, inclusive, para que se detectem problema e se corrijam rumos na execução do projeto.

Quando normalmente uma organização exerce o controle de seus processos e atividades que contribuem para o alcance de seus objetivos, tal como sempre ocorre nas organizações por objetivos, são definidas metas, que forcem o desempenho, e estabelecidos parâmetros a serem observados num determinado prazo. A possibilidade de avaliação dos resultados parciais alcançados dá-se a partir do estabelecimento de indicadores adequados, aplicados para medir o desempenho de todos os setores que contribuíram para o resultado final. Indicadores de desempenho são medidas utilizadas pelas organizações nas avaliações de suas atividades, fornecendo informações quantitativas e qualitativas para a tomada de decisão. Dessa forma, a análise inicialmente quantitativa posteriormente combinada com aspectos qualitativos, ou o contrário, fundamentará a percepção do nível de sucesso do emprego de recursos para a eficácia organizacional.

Costa e Castanhar ( 2003) discorrem que o processo de avaliação será tanto mais fácil se estiver apoiado em um planejamento consistente e que seja capaz de estabelecer:

relações causais entre atividades e produtos; produtos e resultados que permitam atingir as metas visadas; resultados que causem efeitos mais ou menos precisos e respondam pelo alcance de um objetivo específico; e efeitos que produzam o impacto pretendido pelo propósito ou missão do programa, de tal sorte que se busque fazer com que as atividades de fato contribuam para o alcance desse mesmo propósito.

Em vista desses critérios, a auditoria buscou identificar os mecanismos de controle e avaliação da atividade de licenciamento ambiental, mediante a solicitação das seguintes informações: a) instrumentos utilizados na avaliação da atividade de licenciamento; b) percepção do gestor do DCLF/SEMA sobre a avaliação das atividades de licenciamento.

Como estratégia metodológica, foram utilizadas a pesquisa documental e a pesquisa *strictu sensu*, empregando-se, como procedimentos de coleta de dados, consulta a registros administrativos e entrevista estruturada. Para análise das informações foi realizado exame de registros administrativos, além da análise qualitativa das entrevistas com gestores.

Embora solicitada, a SEMA não apresentou mecanismos de avaliação de suas atividades, seja para os aspectos quantitativos ou qualitativos. Nos instrumentos de planejamento não existe ação específica para avaliação das atividades de licenciamento. As três ações relacionadas com o licenciamento ambiental são classificadas no PPA 2008-2011 como de gestão de políticas públicas, sendo mensuradas pela despesa, apesar de resultarem em produtos passíveis de quantificação e, portanto, de serem medidas por meio de indicadores, mesmo que exclusivamente quantitativos, conforme sugere o Quadro 5.1.

| <b>Quadro 5.1: Produtos do Programa X Proposta de Indicadores</b>  |                             |  |  |   |
|--|-----------------------------|--|--|---|
| <b>PPA 2008/2011</b>   |                             | <b>Propostas de indicadores</b>                        |  |   |
| <b>Ação</b>  | <b>Produto</b>              | <b>Indicador</b>                                       | <b>Fórmula de cálculo</b>  | <b>Análise do indicador</b>   |
| 4265-<br>Licenciamento<br>Ambiental                                | Licenças e<br>Notificações  | Qtde de licenças emitidas em relação à meta fixada.    | Qtde de licenças emitidas/<br>Qtde planejada.                                | Indicador de quantidade que permite medir a eficácia da atividade.  |
|  |                             | Percentual de licenças emitidas dentro do prazo.       | Qtde de licenças emitidas x 100/ nº de licenças.                             | Indicador de quantidade que permite identificar a efetividade em relação ao atendimento dos empreendedores.                 |
|  |                             | Percentual de licenças emitidas com relação a demanda. | Qtde de licenças emitidas x 100/ nº de processos de solicitação de licenças. | Indicador de quantidade que permite identificar o grau de desempenho na emissão licença em relação ao total de solicitações |
| 4266 -<br>Monitoramento<br>e Controle da<br>Qualidade<br>Ambiental | Monitorame<br>nto realizado | Monitoramento realizado em relação à meta fixada.      | Qtde de monitoramentos realizados/<br>Qtde planejada.                        | Indicador de quantidade que permite medir a eficácia da atividade.  |
| 4267-<br>Fiscalização<br>Ambiental                                 | Fiscalização<br>realizada   | Fiscalização realizada em relação à meta fixada.       | Qtde de fiscalizações realizadas/<br>Qtde planejada.                         | Indicador de quantidade que permite medir a eficácia da atividade.  |
|  |                             | Notificações realizadas em relação à meta fixada.      | Qtde de notificações realizadas/<br>Qtde planejada.                          | Indicador de quantidade que permite medir a eficácia da atividade.  |

Os gestores, quando questionados sobre avaliação, informaram que ainda não foram estabelecidos indicadores para a atividade. O DCLF iniciou um processo no 1º semestre de 2011, por quadrimestre, e as metas foram atribuídas em função da realização de vitorias, cada vistoria tem certo número de licenças para serem analisadas. Assim, o departamento será avaliado somente quanto ao cumprimento ou não das vistorias. Ainda não foi realizada nenhuma avaliação.

Já o departamento de fiscalização não dispõe de instrumentos específicos de avaliação, indicadores ou metas estabelecidas e o único mecanismo de controle consiste em elaboração de planilhas que permite que o setor tenha uma idéia das atividades realizadas. Enquanto a SMCQA informou que não realiza a avaliação das atividades de monitoramento, em razão do número insuficiente de pessoal no setor.

Contribuem para essa situação a inexistência de planejamento adequado, sem o estabelecimento de metas que permitam a avaliação da atividade, e a ausência de registro dos dados que permitam a extração de informações necessárias para aferição do desempenho, assuntos abordados nos itens 4.1 e 4.4, respectivamente.

Com efeito, para que se proceda a uma avaliação de desempenho deve existir um adequado planejamento, no qual os objetivos e metas estejam bem definidos, pois elas servirão de parâmetro para a mensuração do grau de desempenho da organização. Por outro lado, deve existir, também, um adequado registro de dados da atividade realizada, capaz de gerar informações fidedignas e objetivas da produção do período. Essas informações são úteis para subsidiar a construção de indicadores desempenho que permitam avaliar:

- Desempenho planejado X desempenho real
- Desempenho anterior X desempenho corrente
- Desempenho corrente X padrão de comparação

Em que pese a falta dessas informações inviabilizar a avaliação de desempenho, aponta-se, como principal razão para sua inexistência, a atuação da SEMA na atividade está restrita para a emissão das licenças sem preocupação com o cumprimento dos objetivos finalísticos do licenciamento. Em razão disso, a secretaria, conforme demonstrado no subitem 3.3, não possui uma sistemática de monitoramento e fiscalização que permita averiguar o cumprimento das condicionantes estabelecidas em suas licenças. E, também, não tem uma sistemática de avaliação de desempenho de suas atividades, enquanto órgão governamental, que demonstre a sua eficácia e eficiência na emissão das licenças e, tampouco, a efetividade do licenciamento praticado, por meio da demonstração dos benefícios gerados a partir das licenças emitidas.

Nesse aspecto, verificou-se que a inexistência de avaliação faz com que a SEMA não disponha de informações importantes sobre o seu desempenho em relação aos trabalhos desenvolvidos pela sua equipe, por mais simples que elas sejam, tais como: licenças emitidas por ano, prazo médio para emissão de licenças, monitoramentos realizados, empreendimentos fiscalizados, etc. Pondera-se que essas informações são básicas para subsidiar o diagnóstico situacional do órgão e dar continuidade ao ciclo de planejamento.

Em relação aos resultados da atividade, registra-se que a atividade de licenciamento ambiental é complexa e de custo elevado, sendo percebida negativamente para os empreendedores como um instrumento moroso e caro. Enquanto que a sociedade, em geral, não conhece a importância do licenciamento ambiental. Nesse sentido, ressalta-se que a avaliação e divulgação dos resultados poderiam contribuir para a melhoria da percepção do



processo de licenciamento no Estado. Assim, é conveniente que a SEMA estabeleça uma sistemática de avaliação que permita ao empreendedor e sociedade saber que as licenças ambientais emitidas, monitoradas e fiscalizadas impediram que um determinado número de áreas deixou de ser devastada ou inundada ou que a fauna foi preservada ou que tantas áreas foram reflorestadas.

Nesse sentido, observa-se que a literatura especializada aponta a construção de indicadores como condição *sine qua non* para realização de avaliação de desempenho e apresenta uma vasta tipologia. No entanto, registra-se que a adoção de um determinado tipo de indicadores depende do enfoque da avaliação. Assim, neste trabalho, destacam-se duas tipologias. A primeira é denominada Âmbitos de Medição Gerencial das Ações e se refere aos instrumentos de mensuração das principais variáveis associada ao cumprimento de metas e objetivos, relacionando os insumos, custos incorridos, processos realizados e produtos gerados. A segunda é chamada de Dimensões de Avaliação do Desempenho e trata da mensuração do desempenho do programa. Essas duas tipologias estão intrinsecamente relacionadas, diferenciando quanto ao objetivo da avaliação. A primeira serve para prestação de contas e controle gerencial, geralmente utilizada na construção e avaliação de PPA, e a segunda serve para avaliação e tomada de decisões, conforme sintetizado no Quadro 5.2.

| Quadro 5.2: Indicadores de Desempenhos |               |  |   |
|--|---------------|--|---|
| Tipologia                              | Indicador     | Finalidade   | Exemplos  |
| Âmbitos de Medição Gerencial das Ações | Insumos       | dimensiona os recursos necessários para a produção.  | média de licenças emitidas por mês ou por servidor.                                   |
|  | Processos     | quantifica o desempenho de atividades relacionadas à forma de produção de bens e serviços.                               | prazo médio para concessão de licenças ambientais.                                    |
|  | Produtos      | demonstra quantitativamente os bens e serviços produzidos por um programa  | monitoramentos realizados por licenças concedidas.                                    |
|  | Resultados    | está relacionados aos objetivos que determinado programa visa a cumprir.   | % de áreas desmatadas em relação ao exercício anterior por região de atuação da SEMA. |
| Dimensões de Avaliação do Desempenho   | Economicidade | mede o custo dos insumos e os recursos alocados para a atividade.  | custo médio de emissão de uma licença em relação ao exercício anterior.               |
|  | Eficácia      | mede a quantidade de produto, alcance de metas de entrega de bens e serviços.  | licenças emitidas em relação as metas programadas.                                    |
|  | Eficiência    | mede a relação entre quantidade de produto e custo dos insumos ou características do processo, como o tempo de produção. | tempo médio para emissão de licença em relação ao exercício anterior.                 |
|  | Efetividade   | mede o alcance dos objetivos finalísticos, traduzidos em solução ou redução de problemas na sociedade.                   | % de áreas reflorestadas devido as cumprimento de condicionantes.                     |

Considerando a relevância da atividade para o controle de empreendimentos cujas atividades sejam potencialmente poluidoras, torna-se indispensável recomendar que a SEMA:

- a) Desenvolva uma sistemática de monitoramento e avaliação da atividade de licenciamento ambiental, compreendendo a emissão, monitoramento e fiscalização, estabelecendo os critérios, metodologia, indicadores de desempenhos, periodicidade e responsabilidades, entre outros fatores necessários para a formalização dessa sistemática;

- b) Elabore relatórios gerenciais que demonstrem os resultados obtidos na atividade;
- c) Faça a divulgação dos resultados obtidos na avaliação de desempenho.

Espera-se com a adoção dessa medida aperfeiçoar o processo de licenciamento ambiental do Estado, tornando-o mais célere, transparente e efetivo, além de melhorar a percepção do empreendedor e da sociedade em geral em relação à importância do licenciamento ambiental, por meio da demonstração dos benefícios gerados no Estado pelo desenvolvimento dessa atividade.

## 6. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

Com o objetivo de proporcionar o pronunciamento dos Gestores sobre as evidências verificadas durante a realização da auditoria, bem como sobre a adequação das recomendações sugeridas, foi encaminhado à SEMA, por meio da Nota de Auditoria EX-11.01.01-05, o Relatório Preliminar de Auditoria que trata sobre a Atividade Licenciamento Ambiental. Em atendimento às diligências do TCE/MA, o Sr. Carlos Victor Guterres Mendes, Secretário de Estado da SEMA, apresentou seus comentários, por meio do Ofício n.º 1.140/2012 GAB/SEMA, protocolizado na CODAR em 31/10/2012.

Inicialmente, o Gestor faz um comentário breve sobre a situação encontrada na SEMA pela atual gestão, informando a priorização dada a reforma estrutural e regulação, apontando como primeira iniciativa a elaboração do “Plano de Governo – Meio Ambiente e Recursos Naturais”, que definiu sete eixos prioritários para a gestão daquele órgão e que para cada um desses eixos foram definidas ações ou medidas direcionadas para melhorias e padronizações de procedimentos, revisão e/ou elaboração de marcos legais.

Diz ainda que, além das propostas alinhadas no referido plano, está em andamento uma reestruturação na capacidade operativa do órgão, adequando-o às demandas crescentes; que promoveu melhorias das instalações e qualificação do pessoal; que firmou termos de cooperação técnica com 9 (nove) municípios com mais de 80 mil habitantes para descentralizar o licenciamento ambiental; que promoveu levantamento individual dos processos de licenciamentos pendentes oriundos de gestões anteriores; que está em curso elaboração de instrumento regulador e um manual de licenciamento ambiental; que está em fase de implantação um sistema de gerenciamento de processos de licenciamento ambiental; e que há um Grupo de Trabalho elaborando diagnóstico situacional visando ao planejamento estratégico da SEMA.

Importa registrar que o Plano de Governo foi apresentado durante a execução da auditoria, já sendo avaliado no item 4.1 deste relatório. Quanto às outras medidas propostas e ações relatadas no Ofício em epígrafe, avalia-se que, em princípio, não refutam o relatório de auditoria, ao contrário, reforçam as recomendações ali contidas. Assim, por se tratarem ainda de propostas ou medidas em curso de implementação, orienta-se que elas sejam apresentadas na elaboração do Plano de Ação, conforme consta no subitem 3, item 8 – Proposta de Recomendação, para posterior avaliação no primeiro monitoramento da AOP Meio Ambiente.

Em que pese o Gestor ter entendido que a questão de pessoal foi tratada de forma superficial no relatório, registra-se que a necessidade de ampliação ou realocação de pessoal foi tratada no subitem 4.2 e apontada como causas de algumas fragilidades verificadas nos demais itens do relatório. Avaliou-se ainda que a falta de normatização e padronização de procedimentos somada a falta de informatização dificultam a identificação da necessidade real de pessoal, por essa razão as recomendações foram feitas no sentido de que a SEMA faça o levantamento de necessidade e estude a realocação e contratação de pessoal, conforme recomendações m e q do item 8 – Proposta de Encaminhamento. Registra-se ainda que o escopo da auditoria está limitada a atividade de licenciamento ambiental, cabendo à SEMA a avaliação de sua necessidade de pessoal em toda a Secretaria.

Ante o exposto, evidencia-se que os comentários realizados não alteram o conteúdo do relatório. Destaca-se, entretanto, o compromisso assumido pelo Gestor com a priorização do cumprimento das recomendações propostas.

## 7. CONCLUSÃO

Um dos grandes desafios da humanidade, atualmente, é conciliar a demanda geral de consumo com a preservação do meio ambiente. Os sinais de esgotamento dos recursos naturais e os interesses envolvidos em controlar as fontes e reservas desses recursos têm sido motivo de preocupação e de discussão em todo o mundo. Em razão disso, e também com o avanço da consciência ambientalista e aumento da pressão da sociedade, os governos, no mundo todo, têm buscado estratégias que conciliem desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente.

O Brasil, por meio de participação na Conferência Mundial de Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, em 1972, marca o início das ações do governo brasileiro na tentativa de promover o desenvolvimento sustentável com a preservação do meio ambiente. A partir desse evento, foram surgindo algumas legislações que culminaram com a criação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), estabelecendo, como um dos seus treze instrumentos, o Licenciamento Ambiental.

Dessa forma, por meio do licenciamento, o órgão responsável institui regras, condições, restrições e medidas de controle ambiental a serem seguidas pelos empreendedores de acordo com a atividade que está sendo licenciada, fazendo com que esses assumam compromissos para a manutenção da qualidade ambiental do local em que se instalam. A atividade de licenciamento abrange a emissão da licença, o monitoramento do cumprimento das condicionantes e a fiscalização dos empreendimentos.

O Estado do Maranhão, além de já enfrentar todos esses problemas ambientais que acometem o mundo, corre o risco de ter sua situação agravada em razão da implantação de grandes empreendimentos com atividades que podem gerar impactos ambientais, como, por exemplo, o refino de petróleo e a extração de gás natural previstos. Todos esses problemas impõem à gestão ambiental do Estado uma responsabilidade ainda maior ao licenciar e/ou autorizar a exploração de áreas, atividades ou recursos que impliquem impactos ambientais.

Contudo, o que se verificou é que o Estado, mediante a SEMA, não tem desenvolvido a atividade com vistas ao cumprimento de sua finalidade, qual seja, de coordenar, supervisionar e regulamentar a emissão de licença e notificação ambiental. Os exames realizados na sistemática de gestão da atividade de licenciamento ambiental revelaram a existência de deficiências, entre as quais, destacam-se a intempestividade na emissão das licenças, o que permitiu o acúmulo de 6.000 processos pendentes de emissão de licença, a falta de acompanhamento sistemático do cumprimento das condicionantes e a fiscalização ineficiente. Relacionam-se às deficiências encontradas a existência de planejamento restrito ao aspecto orçamentário, para atendimento das despesas, e aos poucos investimentos realizados na atividade.

Constatou-se, adicionalmente, que a estrutura operacional da SEMA não é compatível e suficiente para atender a demanda da atividade de licenciamento ambiental. Os recursos financeiros são escassos frente às necessidades de aquisição de equipamentos, materiais e custeio das atividades de vistoria, monitoramento e fiscalização. A quantidade de pessoal envolvido nessas atividades é insuficiente, para que elas possam ser desenvolvidas com observância à tempestividade e à regularidade. Além disso, a atividade de licenciamento ambiental não está sendo executada em conformidade com as competências elencadas no regimento interno da secretaria para cada um de seus setores.

A instrução e a análise técnica dos processos de licenciamento não estão pautadas em rotinas e procedimentos padronizados e não obedecem a critérios definidos e transparentes, dessa forma, processos da mesma natureza possuem procedimentos diferentes e não seguem o mesmo fluxo. Quanto à análise técnica, observou-se que os relatórios dos analistas não utilizam o mesmo roteiro, prevalecendo a discricionariedade do técnico. Além disso, o sistema de informação utilizado pela SEMA é insuficiente para fornecer dados e informações sobre os processos de licenciamento ambiental, tanto para os analistas quanto para os empreendedores.

Inobstante ao desempenho ineficiente da SEMA na gestão dos licenciamento ambiental, os empreendedores/consultores quando perguntados sobre como avaliavam o licenciamento ambiental praticado pela SEMA, a maioria das respostas foi para a opção: “um procedimento administrativo necessário para regularizar atividades utilizadoras de recursos naturais, com o objetivo de reduzir os impactos negativos.”

Diante disso, e visando contribuir para a melhoria da atividade, foram feitas algumas recomendações aos gestores, que se encontram detalhadas no item 9. Entre as recomendações formuladas é importante mencionar as relacionadas com o aperfeiçoamento da atividade, em especial à regularidade na emissão das licenças, quer no cumprimento do prazo quer na qualidade da licença, concernente ao estabelecimento e monitoramento das condicionantes e ao planejamento e avaliação da atividade.

Espera-se, a partir da implementação dessas medidas, contribuir para que a SEMA melhore a efetividade da sua atuação enquanto órgão responsável pelo licenciamento ambiental e direcione seus esforços para o cumprimento dos objetivos finalísticos desse importante instrumento de preservação ambiental, ou seja, a mitigação dos impactos ambientais negativos e potencialização dos positivos, contribuindo, dessa forma, para o desenvolvimento econômico e sustentável do Estado.

## 8 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando o exposto e no propósito de contribuir para o aperfeiçoamento da atividade licenciamento ambiental realizada pela SEMA, submete-se este relatório à consideração superior, com as propostas que se seguem:

1. **Recomendar à SEMA, com fulcro no art. 1º, inciso V, do Regimento Interno do TCE/MA, adoção das seguintes medidas:**
  - a. regulamente e dê publicidade aos prazos adotados para emissão das licenças no Estado, visando assegurar ao empreendedor o acompanhamento do prazo de emissão da licença solicitada e a credibilidade no órgão;
  - b. crie mecanismos de controle dos prazos para emissão da licença, com o objetivo de garantir o seu cumprimento;
  - c. estabeleça critérios de distribuição dos processos para emissão das licenças de forma a atender a ordem cronológica e garantir a uniformidade de tratamento aos empreendedores;
  - d. considere o aumento dos prazos de validade das licenças ambientais, com vistas à redução da demanda anual de processos de renovação das licenças;
  - e. estabeleça normas que padronize os relatórios e pareceres dos analistas, definindo os itens de análise sobre os quais o analista deve obrigatoriamente se manifestar, diminuindo a discricionariedade da análise e uniformizando o tratamento dado aos empreendedores;
  - f. normatize a instrução do processo de forma a definir com clareza e objetividade o conteúdo do processo, as suas etapas, as responsabilidades dos setores e analistas em cada fase do processo;
  - g. elabore termos de referência por atividade, estabelecendo as condicionantes necessárias e indispensáveis à licença por tipo de atividade;
  - h. faça o planejamento estratégico da secretaria, fundamentado em diagnóstico situacional, estabelecendo as suas diretrizes e áreas prioritárias;
  - i. elabore planos operacionais para a atividade de licenciamento ambiental, considerando as atividades de emissão de licenças, monitoramento e fiscalização de empreendimentos, tendo como parâmetros a tempestividade na emissão das licenças e o monitoramento e fiscalização sistemáticos;
  - j. reorganize as atividades de licenciamento dentro da estrutura organizacional da SEMA, de forma a buscar maior integração entre as atividades de emissão, monitoramento e fiscalização;
  - k. crie estratégias de atendimento para as localidades mais distantes da capital;
  - l. promova ações com vistas a aumentar o número de municípios aptos a emissão de licença, atendendo a determinação do art. 6º da Resolução CONAMA 237/97;
  - m. faça levantamento da necessidade de pessoal, material e equipamentos, estabelecendo as prioridades, para que possam subsidiar os planos operacionais e o planejamento orçamentário;

- n. crie programas e/ou ações orçamentárias individualizadas para identificar a aplicação de recursos nas atividades de emissão, monitoramento e fiscalização ambiental, permitindo o controle e a transparência;
- o. implemente um programa de capacitação continuada para os servidores em áreas técnicas e de gestão;
- p. faça a normatização dos cargos e atribuições dos analistas e técnicos ambientais;
- q. estude a realocação ou contratação de pessoal de forma a aumentar o quadro de pessoal do DMA, possibilitando o acompanhamento e monitoramento sistemático, cumprindo com o que determina o art. 8º, III da Resolução CONAMA nº 237/97 e o art. 5º, II, da Resolução CONAMA nº 001/86;
- r. desenvolva ou adquira sistemas de informações que permitam o controle e geração de informações gerenciais sobre os licenciamentos realizados pela SEMA;
- s. Desenvolva uma sistemática de monitoramento e avaliação da atividade de licenciamento ambiental, compreendendo a emissão, monitoramento e fiscalização, estabelecendo os critérios, metodologia, indicadores, periodicidade e responsabilidades, entre outros fatores necessários para a formalização dessa sistemática;
- t. Elabore relatórios gerenciais que demonstrem os resultados obtidos na atividade;
- u. Faça a divulgação dos resultados obtidos na avaliação de desempenho.

**2. Cabe, ainda, determinar à SEMA que:**

- a. estabeleça um cronograma de análise para conclusão dos processos pendentes de emissão de licença;
- b. estabeleça rotina de monitoramento e acompanhamento sistemático das condicionantes, em obediência ao que determina o art. 8º, III da Resolução CONAMA nº 237/97 e o art. 5º, II, da Resolução CONAMA nº 001/86;
- c. estabeleça rotina de fiscalização com vistas a inibir as irregularidades e punir os infratores, considerando a determinação da Lei nº 9.605/98;
- d. faça gestão junto à SEPLAN para que seja incluído na programação financeira dos próximos exercícios todo o saldo remanescente do FEMA até a data de seu bloqueio, para que seja cumprido com o que determina o art. 11 do Decreto nº 22.383/06.

**3. Determinar à SEMA, com fulcro no art. 1º, inciso V, que remeta a este Tribunal, no prazo de 30 dias, a contar da publicação do Acórdão, Plano de Ação contendo as medidas necessárias à implementação das respectivas recomendações prolatadas pelo TCE/MA, conforme modelo sugerido anexo.**

**4. Recomendar à SEMA que articule grupo de contato de auditoria, de forma a atuarem como canal de comunicação com este Tribunal, com objetivo de facilitar o acompanhamento da implementação das determinações e recomendações prolatadas pelo TCE.**

- 5. Remeter cópias do Acórdão que vier a ser adotado nestes autos, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, e deste Relatório de Auditoria à Controladoria Geral do Estado do Maranhão (CGE).**
- 6. Retornar os autos à UTEFI/NEAUD 3 para o monitoramento da implementação do Acórdão que vier a ser prolatado.**

São Luís, 20 de novembro de 2012.

AURICEA COSTA PINHEIRO  
Auditora Estadual de Controle Externo  
Mat 6858

PÉRICLES CARVALHO DINIZ  
Auditor Estadual de Controle Externo  
Mat 10546

HELVILANE MARIA ABREU ARAUJO  
Auditora Estadual de Controle Externo  
Mat 8219  
(Coordenadora)



## REFERÊNCIAS

- ABREU, Vera Beatriz Leal, LOCK, Fernando do Nascimento. **O Controle e o Gerenciamento da Rotina de Trabalho na Busca pela Qualidade em Prestação de Serviços**. Disponível em <<http://dici.ibict.br/archive/00000714/01/T054.pdf>> Acesso em 08 Fev. 2012.
- ALVES, William Pereira. Fundamentos de banco de dados. – 1. ed. – São Paulo: Erica, 2004.
- AUDY, Jorge Luis Nicolas. Sistema de Informação. In: \_\_\_\_\_. Fundamentos de sistema de informação. Porto Alegre: Bookman, 2005. Cap. 6. p. 109-111.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 06 mai. 2010.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Legislação. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legipesq.cfm?tipo=3&numero=01&ano=86&texto=>> Acesso em: 18 de jun.2011.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de Elaboração: plano plurianual 2008-2011**. Brasília: MP, 2007.
- CHIAVENATO, I. (1999) *Gestão de Pessoas: O novo papel dos Recursos Humanos nas Organizações*. Rio de Janeiro: Campus.
- CHIAVENATO, idalberto; SAPIRO, Arão. *Planejamento estratégico: Fundamentos e Aplicações*. Rio de Janeiro: Elsevier,2003.
- COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.
- CORRÊA, Henrique L. Planejamento, programação e controle da produção: MRP II/ERP: conceitos, uso e implantação: base para SAP, Oracle Applications e outros softwares integrados de gestão. – Henrique L. Corrêa, Irineu G. N. Gianesi, Mauro Caon. – 5 ed. – São Paulo: Atlas, 2010.
- COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. In: *VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8-11, Oct 2002*. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044552.pdf>
- FERREIRA, José Moura. **Regimento Interno da Ssecretaria de Estado do Meio Ambiente** (mensagem pessoal-documento anexado). Mensagem recebida por <[helvaraujo@hotmail.com](mailto:helvaraujo@hotmail.com)> em 25 maio 2011.
- FISCHMANN, Adalberto a.; ALMEIDA, Martinho I.R. *Planejamento Estratégico na Prática*. São Paulo: Atlas, 1991.
- GOESE, Irlte Becker; BRAGATO; Leonardo Luiz Valbusa; PEREIRA, Nivaldo Nunes. **A Padronização dos Processos: uma Ferramenta Gerencial**. Disponível em <http://www.univen.edu.br/revista/n009/A%20PADRONIZA%C7%C3O%20DOS%20PROCESSOS%20-%20UMA%20FERRAMENTA%20GERENCIAL.pdf>> Acesso em 13 Fev. 2012.

---

**MARANHÃO. Sistema Informatizado de Planejamento, Coordenação e Avaliação (SISPCA).** Disponível em: < <http://www.sispca.ma.gov.br/frames.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2011

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas. – 25. ed. – São Paulo: Atlas, 2008.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do Planejamento em políticas Públicas: diferentes visões e práticas. Disponível em:  
<<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>>. Acesso em 14/01/2011.

ROBERTS, John. Teoria das organizações: redesenho organizacional para o crescimento e desempenho máximos/ John Roberts; tradução de Ana Beatriz Tavares e Daniela Lacerda. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005

SÁNCHEZ, L.E. Os papéis da avaliação de impacto ambiental. In: L.E. Sanchez (org.), Avaliação de impacto ambiental: situação atual e perspectivas. EPUSP, São Paulo, 1993, p. 15-33.

SANTOS, Edilene Galdino dos; LIMA, Izabel França de; ABRANTES, Mônica Paiva Santos de. **Gerenciamento da Rotina Diária em Unidades de Informação.** Disponível em <<http://dici.ibict.br/archive/00000714/01/T054.pdf>>. Acesso em 08 Fev. 2012.

SENGE, Peter M. A quinta disciplina. São Paulo: Editora Best Seller, 1990.

STAIR, Ralph M; REYNOLDS, Georg W. Sistema de suporte à decisão. In: \_\_\_\_\_. Sistemas de informação. Tradução Alexandre Melo de Oliveira. 4. Ed. Rio de Janeiro: LTC, 2002. Cap. 10. p. 313.