



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Relatório Final de Auditoria Operacional

As políticas públicas municipais para mitigação dos impactos ambientais e diversificação das atividades econômicas nas Prefeituras Municipais de Barão de Cocais, Conceição do Mato Dentro, Itabira, Itabirito, Mariana, Nova Lima e São Gonçalo do Rio Abaixo

Participação dos municípios no licenciamento e fiscalização de condicionantes e impactos ambientais decorrentes da atividade minerária



Fonte: <http://patrimoioespiritual.org/2015/07/15/matriz-de-nossa-senhora-do-pilar-nova-lima-mg/>





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Engenharia e Perícia e Matérias Especiais
Coordenadoria de Auditoria Operacional**

Relatório Final de Auditoria Operacional

As políticas públicas municipais para mitigação dos impactos ambientais e diversificação das atividades econômicas nas Prefeituras Municipais de Barão de Cocais, Conceição do Mato Dentro, Itabira, Itabirito, Mariana, Nova Lima e São Gonçalo do Rio Abaixo

Participação dos municípios no licenciamento e fiscalização de condicionantes e impactos ambientais decorrentes da atividade minerária

Equipe de auditoria:

Janáina Andrade Evangelista
Joelma Terezinha Diniz de Macedo
Marcelo Vasconcellos Trivellato
Valéria Cristina Gomes dos Santos
Ryan Brwnner Lima Pereira – Coordenador CAOP

Colaboradores:

Antonieta de Pádua Freire Jardim
Isabella Kuschel Nägl
Jaqueline Loures
Jaqueline Lara Somavilla
Valéria Afonso Dressler
Valéria Cristina Gonzaga

Belo Horizonte
2016



Agradecimentos

O sucesso desta auditoria relaciona-se, entre outros fatores, à parceria que se estabelece entre a equipe de auditoria, os beneficiários e as entidades e órgãos envolvidos na operacionalização das políticas públicas avaliadas. Nesse sentido, compete agradecer:

1. aos gestores e servidores das Prefeituras Municipais de Barão de Cocais, Conceição do Mato Dentro, Itabira, Itabirito, Mariana, Nova Lima e São Gonçalo do Rio Abaixo, pela presteza no atendimento às solicitações feitas e percepção da importância da sua participação na concretização de melhorias no desempenho da administração municipal;
2. aos membros do CODEMA, do COPAM, de organizações da sociedade civil e de associações comunitárias e de moradores;
3. aos gestores e servidores do SISEMA e da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico.



LISTA DE SIGLAS

CAMGE - Coordenadoria de Avaliação da Macrogestão Governamental
CFEM - Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais
CODEMA - Conselho Municipal de meio Ambiente
COPAM - Conselho Estadual de Política Ambiental
EIA - Estudo de Impacto Ambiental
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INTOSAI - *International Organization of Supreme Audit Institutions*
IPEAD – Instituto de Pesquisas Econômicas, administrativas e Contábeis de Minas Gerais
LI – Licença de Instalação
LOC – Licença Operacional Corretiva
LP – Licença Prévia
PCA – Plano de Controle Ambiental
PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social
PIB - Produto Interno Bruto
PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental
RIMA - Relatório de Impacto Ambiental
SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto
SEDE - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
SIACE - Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo
SICOM - Sistema Informatizado de Contas dos Municípios
SISEMA - Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente
SMMA – Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SMA – Secretário Municipal de Meio Ambiente
SUPRAM - Superintendências Regionais de Regularização Ambiental
TMA – Técnico em Meio Ambiente
URC – Unidade Regional Colegiada



LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – atendimentos médicos realizados no município de Barão de Cocais.....	25
Figura 2 – Exames de Raio X realizados no município de Barão de Cocais	26
Figura 3 – “Lixão” de Conceição do Mato Dentro	32
Figura 4 – Conceição do Mato Dentro: Posto de Apoio ao Migrante	33
Figura 5 – Conceição do Mato Dentro: Parque Salão de Pedras: à esquerda, cerca para conter a avanço da ocupação irregular; à direita, ocupação irregular	35



LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Visitas aos municípios	15
Tabela 2 – Principais características socioeconômicas dos Municípios auditados	18



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
A MISSÃO INSTITUCIONAL DO TCEMG E A AUDITORIA OPERACIONAL	8
IDENTIFICAÇÃO DO TEMA	9
ANTECEDENTES.....	10
OBJETO E ESCOPO DA AUDITORIA	11
METODOLOGIA DE ANÁLISE	13
ESTRUTURA DO RELATÓRIO	15
2. VISÃO GERAL	17
3. PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO LICENCIAMENTO E SUA ATUAÇÃO NA FISCALIZAÇÃO DAS CONDICIONANTES E DOS IMPACTOS AMBIENTAIS DECORRENTES DA ATIVIDADE MINERÁRIA	19
4. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR.....	38
5. CONCLUSÕES	39
6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	40
REFERÊNCIAS	42



1. INTRODUÇÃO

A MISSÃO INSTITUCIONAL DO TCEMG E A AUDITORIA OPERACIONAL

1.1. O Tribunal de Contas é um órgão de controle externo da gestão dos recursos públicos, compreendendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e abrange os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade de atos que geram receita ou despesa pública, conforme dispositivo constitucional a seguir:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

1.2. Dentre as missões elencadas constitucionalmente para o Tribunal de Contas, tem-se a fiscalização operacional dos bens públicos. Nesse sentido, a auditoria operacional tem como objetivo promover o aperfeiçoamento da gestão pública, examinando de forma independente e objetiva a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade das organizações, programas e atividades governamentais (INTOSAI: 2004).



1.3 A auditoria operacional visa analisar a eficiência e a economicidade na aplicação dos recursos e na aquisição de bens, bem como analisar a efetividade e a eficácia dos resultados alcançados.

IDENTIFICAÇÃO DO TEMA

1.4 A indústria extrativa mineral é caracterizada como uma atividade de exploração de recursos não renováveis, de baixa agregação de valor e baixa geração de renda. A atividade minerária objetiva a extração de substâncias minerais a partir de depósitos ou massas minerais valiosos por sua utilidade econômica. A atividade é responsável pela geração e distribuição de matérias primas utilizadas na fabricação e produção de mercadorias, geralmente industrializadas.

1.5 A mineração, apesar de sua importância econômica, gera problemas, principalmente no campo ambiental, tais como erosões, partículas em suspensão, contaminação das águas superficiais, impacto sobre a captação de água subterrânea devido ao rebaixamento do lençol freático para exploração da cava, além do desmatamento. Ocorrem também problemas sociais, como impacto sobre a infraestrutura e serviços da cidade no pico das obras de implantação e o desemprego gerado em decorrência do encerramento da exploração mineral devido ao esgotamento das jazidas minerais.

1.6 O Brasil é o segundo maior produtor mundial de minério de ferro, considerando-se o teor do mineral, conforme informação do Plano Nacional de Mineração. Minas Gerais destaca-se no cenário nacional, respondendo por 66% das reservas de minério de ferro oficialmente conhecidas no Brasil.

1.7 Boa parte da história do Estado de Minas Gerais foi determinada pela exploração da grande riqueza mineral que se encontra em seu território. Seu nome, inclusive, provém da larga quantidade e variedade das Minas presentes e que, nos dias atuais, movimentam uma fração importante da economia do estado.

1.8 A atividade minerária é um dos pilares da economia de Minas Gerais, representando expressiva arrecadação tributária para o Estado e Municípios mineradores, destacando a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM, que é uma indenização em função da exploração mineral em seus territórios devida por aqueles que exploram os recursos minerais.



ANTECEDENTES

1.9 Ao analisar as contas do Chefe do Poder Estadual Antônio Augusto Junho Anastasia, relativamente ao exercício financeiro de 2011, o Exmo. Sr. Conselheiro Relator Cláudio Couto Terrão assim manifestou:

O estudo da economia mineira identificou um intenso processo de diversificação e modernização ocorrido nos anos 70, transformando Minas Gerais em importante polo industrial do país. Contudo, nas décadas de 80 e 90, experimentou-se instabilidade e crescimento limitado, acompanhando o ritmo lento da economia brasileira. Novo ciclo de crescimento foi registrado nos anos 2000, guiado pelo “boom” das *commodities* no mercado internacional, impactando a economia estadual, especialmente o setor minero-metalúrgico.

Entre 2003 e 2010 foi verificada a expansão de mais de 250% nas exportações mineiras. Entretanto, a situação é preocupante, uma vez que, dentre os produtos da pauta, os setores que apresentaram maiores taxas de crescimento foram aqueles de baixa complexidade tecnológica e pequena agregação de valor, relativos à agropecuária e à mineração.

Esse fenômeno foi resultante do aquecimento da demanda internacional por *commodities*, carreado principalmente pela China, que passou a deter mais de 30% das exportações de Minas. O ritmo de concentração econômica nesse tipo de atividade e nesse mercado de destino sugere considerável risco de “primarização” da economia mineira e formação de elevado potencial de instabilidade. Em outras palavras, um movimento de redução da diversificação na produção e nos mercados de destino causa aumento da dependência a esses produtos e a seus compradores.

Com esse novo perfil, a economia mineira tornou-se mais sensível às oscilações da economia internacional. Em 2009, devido à crise deflagrada pelos Estados Unidos, em 2008, o Produto Interno Bruto de Minas Gerais – PIB mineiro – regrediu 4%. Já em 2010, ano de recuperação, o PIB mineiro avançou 10,3%, enquanto em 2011, com o agravamento da crise da dívida na União Europeia e as dificuldades de combate à recessão nos Estados Unidos, o PIB mineiro expandiu apenas 2,7%, mesma taxa ocorrida no Brasil como um todo.

(...)

O estudo do IPEAD aponta que as regiões Central e Noroeste experimentaram as maiores taxas de crescimento do PIB real médio nos últimos anos. O crescimento da região Central foi motivado pela atividade mineradora, aumentando a concentração econômica na região, cuja participação no PIB mineiro saltou de 43,4% em 2000 para 46,6% em 2008. (Grifo nosso)

(...)

Em suma, observou-se, em Minas Gerais, grande desigualdade em termos de desenvolvimento econômico entre as regiões de



planejamento, havendo forte concentração de emprego, produto e arrecadação na região Central, não tendo sido constatados grandes sinais de mudança entre 2000 e 2008 nem vislumbradas alterações significativas para o cenário de 2012 a 2030.

Tais estudos demonstram a importância e a necessidade da adoção de políticas econômicas que promovam a desconcentração regional do produto e do emprego e a diversificação da produção, conciliadas com a melhoria de indicadores sociais e ambientais em todas as regiões de Minas, o que será determinante para a sustentabilidade da receita fiscal mineira. Nesse sentido, frisa-se a valiosa contribuição do IPEAD, que sugeriu diretrizes para a política de desenvolvimento regional do Estado, conforme estampado no relatório técnico e no seu apêndice (Anexo 1). (Grifo nosso)

Segundo o reexame técnico, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDE – demonstrou alinhamento com as recomendações da CAMGE e do IPEAD. Contudo, perduram tendências de concentração regional e não foram identificadas, com suficiente clareza e detalhamento, as políticas por região. Também foi constatada baixa execução orçamentária do programa estruturador, denominado “Promoção e Atração de Investimentos Estratégicos e Desenvolvimento das Cadeias Produtivas das Empresas Âncoras”, componente do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG – 2008/2011 (Leis nºs 17.347/08 e 19.417/11).

No PPAG 2012/2015, o sobredito programa consta como “Investimento Competitivo para Fortalecimento e Diversificação da Economia Mineira” e será avaliado a partir do exercício financeiro em curso.

1.10 Diante do exposto, o Exmo. Sr. Conselheiro Relator determinou a esta Diretoria Técnica que incluísse no plano anual de auditorias a realização de auditorias de natureza operacional nos principais municípios mineradores para a avaliação do desempenho das políticas públicas municipais na mitigação dos impactos negativos da mineração, em especial os ambientais e os de concentração (não diversificação) das atividades econômicas.

OBJETO E ESCOPO DA AUDITORIA

1.11 A presente auditoria tem como objetivo avaliar o desempenho das políticas públicas municipais na mitigação dos impactos negativos da mineração, em especial os ambientais e os de concentração (não diversificação) das atividades econômicas.

1.12 Na fase preliminar da auditoria foram identificadas áreas de atuação das Prefeituras Municipais consideradas relevantes à análise do desempenho das políticas municipais. Assim, considerando a proposição do Exmo. Sr. Conselheiro Cláudio Couto



Terrão, bem como os levantamentos iniciais feitos pela equipe de auditoria, estruturou-se a auditoria, cujo escopo foi delimitado pelas questões listadas a seguir. Ressalta-se entretanto, que apenas a questão 3 foi tratada neste relatório e que as demais questões constituíram material de análise dos relatórios direcionados a cada Município e que quando da etapa de divulgação esses relatórios poderão ser acessados pelo SISEMA.

- Questão 1: De que forma a Prefeitura Municipal atua no acompanhamento e fiscalização dos recursos provenientes da CFEM?
- Questão 2: De que maneira vem sendo implementadas as políticas de diversificação da economia do Município?
- **Questão 3: De que forma o município tem se envolvido no processo de licenciamento, acompanhamento do cumprimento das condicionantes e fiscalização de empreendimentos minerários?**
- Questão 4: Em que medida a administração municipal contribui para a eficácia dos mecanismos de transparência da gestão pública em um contexto minerador?

1.13 Quanto às questões específicas de competência do município foram elaborados relatórios que foram autuados em processos distintos e encaminhados aos respectivos Municípios.

1.14 Quanto às questões de licenciamento e fiscalização ambiental dos empreendimentos mineradores foi verificado que a atuação deve ser integrada entre Município e Estado, nesse caso personificado pelo Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SISEMA. Durante a realização da auditoria foram verificadas falhas nessa articulação, as quais se repetiram para todos os Municípios. Assim, foi considerado por esta equipe de auditoria que o SISEMA fosse informado sobre aos apontamentos que lhe dizem respeito por meio de um relatório específico e único para todos os achados de auditoria.

1.15 Neste relatório, portanto, são apresentados os achados e as respectivas recomendações de responsabilidade do SISEMA, com o intuito de aprimorar a atuação conjunta de Município e Estado no licenciamento e na fiscalização ambiental dos empreendimentos mineradores.

1.16 A análise das questões de auditoria deu-se à luz da legislação específica sobre o assunto, a saber: Constituições da República e do Estado de Minas Gerais; Lei Federal



nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente; Lei Complementar Federal Nº 140/2011, que fixa normas para a cooperação entre os entes federativos nas ações administrativas relativas ao meio ambiente; e legislação municipal aplicável.

METODOLOGIA DE ANÁLISE

1.17 Estabelecido o objeto no âmbito desta Corte, competiu à equipe realizar um levantamento de escopo restrito, de forma a esclarecer os principais processos operacionais dos Municípios mineradores e os aspectos em que essa atuação deveria ser articulada com o SISEMA.

1.18 Na fase de planejamento, com o objetivo de aprofundar os conhecimentos sobre o assunto, bem como identificar as áreas que poderiam demandar uma inflexão na investigação, foram aplicadas as seguintes técnicas de diagnóstico:

- Análise *Stakeholders*, na qual foram identificados os principais atores envolvidos, bem como opiniões e conflitos de interesse e informações relevantes;

- Construção da Árvore de Problemas, na qual foram identificados os problemas por meio da revisão da literatura, de informações obtidas na pesquisa exploratória e de entrevistas com especialistas com atuação em mineração e meio ambiente. Sua construção permitiu a identificação e a organização das causas e consequências ou efeitos do problema central da auditoria.

1.19 A estratégia metodológica do trabalho centrou-se na pesquisa, utilizada em conjunto com estudos de caso dos Municípios mineradores como suporte para as análises de caráter qualitativo. As análises foram realizadas a partir de dados secundários, obtidos mediante consulta à legislação sobre o tema, à bibliografia específica e aos documentos obtidos junto ao Município e SISEMA. Foram utilizados, também, dados primários, derivados das respostas a entrevistas realizadas com os gestores dos órgãos e entidades envolvidos, e de questionários aplicados *in loco*.



1.20 A pesquisa documental foi desenvolvida por meio da análise de documentos administrativos requeridos à Prefeitura, de consulta a banco de dados e a publicações diversas, pareceres únicos e demais documentos disponibilizados no *site* do SISEMA referentes às reuniões do COPAM e de suas Unidades Regionais. Foram solicitadas também, informações específicas sobre os processos selecionados pela equipe de licenciamento e fiscalização realizados pelo SISEMA, os quais foram encaminhados pelo SISEMA. Houve verificação, ainda, de sistemas de controle como o Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM e o Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo - SIACE.

1.21 Na fase de coleta de dados foram realizadas entrevistas com secretários e técnicos estaduais, secretários e técnicos municipais, bem como membros do COPAM e do CODEMA, de associações comunitárias e de organizações não-governamentais, técnicos do SISEMA dos setores responsáveis pelo licenciamento e pela fiscalização ambiental.

1.22 As visitas exploratórias foram realizadas no período de 27 a 29 de novembro e de 8 a 12 de dezembro de 2013 com a finalidade de conhecer fases distintas da exploração mineral. Para isso, foram escolhidos três Municípios mineradores, a saber: Riacho dos Machados, em fase inicial de exploração mineral; Congonhas, onde a mineração é uma atividade econômica consolidada; e Fortaleza de Minas, em fase de encerramento das atividades de exploração. O trabalho consistiu em entrevistas realizadas com diversos atores locais para um maior conhecimento do tema auditado.

1.23 A partir dessas visitas, verificou-se que a mineração gera impactos positivos, como o aumento da arrecadação municipal, a geração de emprego e de renda. Em sede de impactos negativos podem ser destacados o aumento da população flutuante na fase de implantação da mina e impacto nas vias urbanas (poeira, tráfego de caminhões e ônibus), que são agravados pela infraestrutura urbana insuficiente, fragilidade na estrutura administrativa dos Municípios mineradores e adoção de políticas assistencialistas. Também foi possível obter informações que subsidiaram a elaboração dos instrumentos de coleta de dados, reduziram incertezas e definiram os critérios e as questões de auditoria.

1.24 O levantamento de campo foi realizado nos períodos e Municípios especificados na Tabela 1. Os Municípios selecionados estavam entre os que receberam os maiores



repasses de recursos da CFEM. Outro critério utilizado foi a avaliação de pelo menos um Município com longo histórico de exploração mineral e outro que estivesse no início dessa exploração, para que fosse possível avaliar os impactos de uma exploração consolidada na economia municipal e aqueles gerados no período de implantação e início de operação da mineração.

Tabela 1 - Visitas aos municípios

Município	1º Levantamento	2º levantamento
Barão de Cocais	30/6/2014 a 4/7/2014	21/7/2015 a 23/7/2015
Mariana	30/6/2014 a 3/7/2014	23/3/2015 a 26/3/2015
São Gonçalo do Rio Abaixo	11/8/2014 a 15/8/2014	26/5/2015 a 28/8/2015
Itabira	14/7/2014 a 18/7/2014	-
Itabirito	11/8/2014 a 15/8/2014	7/7/2015 a 9/7/2015
Conceição do Mato Dentro	21/7/2014 a 25/7/2014	16/6/2015 a 19/6/2015
Nova Lima	30/7/2014 a 31/7/2014, 4/8/2014 a 5/8/2014	20/7/2015, 24/7/2015 e 27/7/2015

1.25 Foram realizadas entrevistas semiestruturadas, direcionadas aos Secretários Municipais de Fazenda, Planejamento e Administração, Comunicação, Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Cultura e Turismo, Controle Interno e aos técnicos municipais das áreas correspondentes, bem como líderes comunitários e membros do Conselho Municipal de Meio Ambiente - CODEMA. Para a análise dos dados qualitativos provenientes das entrevistas realizadas foi utilizada a análise de conteúdo categorial temática (Bardin, 1977 *apud* Oliveira, 2008).

1.26 Dentre as limitações encontradas no decorrer do trabalho, destaca-se a dificuldade de acesso à legislação municipal em meios eletrônicos e aos dados municipais nos sites das Prefeituras.

ESTRUTURA DO RELATÓRIO

1.27 Além deste primeiro capítulo, de conteúdo introdutório, este relatório encontra-se estruturado em mais 4 capítulos. O Capítulo 2 apresenta uma visão geral da atividade mineradora nos Municípios auditados. No Capítulo 3 são apresentados os principais achados de auditoria quanto ao licenciamento ambiental, acompanhamento do cumprimento de condicionantes e fiscalização de impactos ambientais da mineração. Por fim, no Capítulo 4 apresentam-se as considerações quanto aos comentários do gestor, no Capítulo 5, são apresentadas as conclusões do trabalho e as recomendações no Capítulo 6.



2. VISÃO GERAL

2.1 Os minerais do subsolo são bens públicos, de propriedade do povo brasileiro, sendo assegurada a participação de Estados e Municípios no resultado, conforme art. 20, IX da Constituição Federal. A Lei Federal nº 7.990/1989 regulamentou o dispositivo constitucional, instituindo a CFEM, e a Lei Federal nº 8.001/1990, estabeleceu os percentuais a serem distribuídos aos Municípios, aos Estados e à União.

2.2 Em relação ao meio ambiente, a Constituição Federal estabelece a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na sua proteção e impõe sua defesa ao Poder Público. Nesse sentido, a Lei Federal nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, explicita o papel de Estados e Municípios na proteção ao meio ambiente.

2.3 Nos termos da Lei Complementar Federal Nº 140/2011, que fixa normas para a cooperação entre os entes federativos nas ações administrativas relativas ao assunto, destaca a atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor. Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

2.4 Na Tabela 2 são apresentados os dados que permitem caracterizar os Municípios auditados. Pela Tabela 2 é possível verificar que os percentuais de arrecadação da CFEM são bastante significativos no cômputo da receita corrente total. Isto requer, por parte do executivo municipal, a elaboração de instrumentos que possibilitem um planejamento estratégico das ações governamentais de longo prazo, adotando a política de diversificação econômica, tendo em vista a possibilidade de se esgotar as reservas minerais. Ressalta-se também a necessidade de que os Municípios se estruturarem para que possam atuar de forma efetiva para que a exploração atenda as determinações da legislação ambiental, no sentido da preservação ambiental e do desenvolvimento sustentável.

Tabela 2 – Principais características socioeconômicas dos Municípios auditados

Município	Área territorial (km ²)	População 2015 ¹ (hab)	IDHM ²	PIB per capita 2010 ³ (R\$)	Arrecadação com CFEM 2013 (R\$)	Percentual da CFEM nas Receitas Correntes do Município
Barão de Cocais	340.585	31.270	0,722	32.466,15	15.993.579,00	16%
Mariana	1.194.208	58.233	0,742	68.245,16	89.598.465,62	25%
São Gonçalo do Rio Abaixo	363.828	10.488	0,667	199.845,25	81.769.529,00	34%
Itabira	1.253.704	116.745	0,756	37.849,15	125.189.688,00	24%
Itabirito	542.609	49.768	0,730	41.378,26	70.633.629,23	32%
Conceição do Mato Dentro	1.726.83	18.235	0,634	8.722,01	*	*
Nova Lima	429.004	89.900	0,813	66.483,19	150.377.099,62	23%

* Como a operação da mina de Conceição do Mato Dentro iniciou sua operação em 2015 não houve arrecadação de CFEM em 2013 e 2014. No tocante à arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais – CFEM, o Município de Conceição do Mato Dentro recebeu nos meses de janeiro a junho de 2015 o equivalente a R\$ 4.184.232, conforme informações obtidas no livro contábil razão na Prefeitura.

2.5 O Município é o principal interessado em uma exploração sustentável do recurso, entretanto, cabe ao Governo do Estado, representado pelo SISEMA, realizar o licenciamento ambiental desses empreendimentos, definição das condicionantes e o acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionantes, das medidas mitigadoras e compensatórias indicadas nos estudos ambientais realizados pelo empreendedor. Assim, verifica-se que há necessidade de estruturação do Município para atuar de forma complementar e integrada ao Estado nessas questões, e ao Estado, por sua vez, cabe criar condições para que o município possa informar e contribuir para essa atuação conjunta.

¹ Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=313190&search=||infor%EF1ficos:-informa%E7%F5es-completas> Acesso em 17/09/2015

² IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx>. Acesso em 17/09/2015

³ Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=31&search=minas-gerais> . Acesso em 21/09/2015.

3. PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO LICENCIAMENTO E SUA ATUAÇÃO NA FISCALIZAÇÃO DAS CONDICIONANTES E DOS IMPACTOS AMBIENTAIS DECORRENTES DA ATIVIDADE MINERÁRIA

3.1 Este capítulo tem por objetivo avaliar a participação do Município no processo de licenciamento desenvolvido pelo Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SISEMA, bem como a atuação municipal na fiscalização e na verificação do cumprimento das condicionantes do licenciamento e dos impactos ambientais da mineração.

3.2 Foram realizadas entrevistas e análises documentais que permitiram avaliar o nível de participação do Município no processo de licenciamento, assim como a estrutura, a legislação e as ações de fiscalização ambiental municipais no contexto minerário. Procurou-se identificar ainda se há interação entre o setor de meio ambiente do Município e o SISEMA, principalmente quanto ao processo de licenciamento, e a colaboração na fiscalização dos empreendimentos minerários.

3.3 Como identificado no Relatório de Auditoria Operacional: Gestão Estadual das Atividades de Extração do Minério de Ferro, em tramitação nesta Corte, Processo nº. 951.431, o SISEMA apresenta diversas dificuldades para realizar o licenciamento dos empreendimentos minerários e para acompanhar e fiscalizar o cumprimento das garantias e compromissos assumidos pelo empreendedor minerário na forma de condicionantes. Nesse sentido, a atuação em parceria com o Município seria de grande importância para aumentar a eficácia, eficiência e efetividade da atuação do SISEMA.

3.4 A complexidade dos impactos gerados pela mineração, o estabelecimento de condicionantes que não guardam relação com as reais necessidades do Município e a falta de acompanhamento de seu cumprimento fazem com que o processo de licenciamento perca efetividade. Assim, o Município acaba arcando com o ônus decorrente dos impactos gerados pela mineração ou dos gastos para sua mitigação.

3.5 A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, estabelece como direito o meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabendo ao poder público avaliar os empreendimentos com potencial impacto ambiental e ao empreendedor recuperar o meio ambiente degradado, conforme segue:

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.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

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;

(...)

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

3.6 A complexidade da avaliação de impactos da mineração sobre o meio ambiente, bem como a extrapolação dos limites políticos municipais exigem a atuação conjunta e complementar dos entes da federação, de maneira que a Constituição Federal define no art. 23 como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

(...)

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

3.7 A Lei Federal nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, constituído por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. Nessa estrutura, aos órgãos locais compete:

Art. 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

(...)

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

(...)

§ 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões



relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

3.8 Com base nas legislações federal, estadual e municipal, o empreendedor é responsável pela recuperação do ambiente degradado. Cabe ao poder público identificar esses impactos, com o auxílio dos Estudos de Impacto Ambiental – EIA realizados pelo empreendedor, e estabelecer condicionantes que garantam a recuperação do ambiente degradado e a mitigação ou a compensação dos impactos sofridos pelo ambiente e pela sociedade. Estado e Município devem atuar de forma complementar na proteção ao meio ambiente, sendo que o Município tem a competência para fiscalizar empreendimentos em seu território que possam causar impactos ao meio ambiente.

3.9 Sendo assim, foi analisada a atuação do órgão ambiental municipal no processo de licenciamento ambiental, no acompanhamento das condicionantes e na fiscalização dos empreendimentos minerários. Buscou-se avaliar ainda se o SISEMA ter promovido as condições necessárias para que haja essa interlocução e cooperação entre Estado e Município.

Reduzida atuação do Município no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos minerários e no acompanhamento e fiscalização das respectivas condicionantes

3.10 Os empreendimentos minerários de maior porte nos municípios foram licenciados pelo Estado com reduzida participação das Prefeituras e seus técnicos nesses processos. Evidenciou-se ainda o reduzido envolvimento dos municípios na fiscalização do cumprimento de condicionantes e dos impactos ambientais.

3.11 A participação dos Municípios no licenciamento conduzido pelo Estado se restringe à emissão da declaração de conformidade e às audiências públicas, conforme relatos dos Secretários Municipais de Meio Ambiente. Transcreve-se a seguir os comentários de alguns Secretários Municipais e técnicos de Meio Ambiente quando questionados se há participação do município no licenciamento e acompanhamento das condicionantes.



Só a carta de anuência. Supram não fornece dados, reage como se tivesse entrando em ponto que não é competência (SMA2⁴).

Só na declaração de conformidade. Não acredito em audiência pública uma vez que não é imperativa, é só consultiva, é '*pro forma*' (SMA3).

A declaração de conformidade é um dos itens exigidos pelo Estado. É o único momento que o município pode participar. (TMA15⁵)

Tentativas de participação dos municípios no licenciamento ambiental

3.12 Algumas prefeituras como a de Barão de Cocais e Itabira demonstraram maior iniciativa para colaborar em processos de licenciamento de responsabilidade do SISEMA, fazendo levantamento dos impactos das atividades minerárias em seu território, entretanto segundo a administração municipal, suas manifestações não foram levadas em consideração.

3.13 Para realização da auditoria no Município de Itabira, dentre os empreendimentos minerários mais recentes no Município, o processo nº 00119/1986/075/2004 referente à revalidação da Licença de Operação Corretiva – LOC da Vale S/A - Complexo Minerário de Itabira para verificar o processo de licenciamento e fiscalização do SISEMA. Essa seleção foi feita por meio da consulta às atas de reuniões das Unidades Regionais Colegiadas – URC's e aos respectivos Pareceres Únicos disponíveis no *site* do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM.

3.14 Com a identificação dos elementos mínimos do processo, das condicionantes estabelecidas e das análises feitas pelo SISEMA sobre seu cumprimento, foram entrevistados técnicos e o Secretário Municipal de Meio Ambiente, membros do CODEMA e líderes comunitários para avaliar a eficácia e efetividade das condicionantes e da fiscalização do Município e/ou do Estado.

3.15 Em Itabira os pedidos de Declaração de Conformidade com as Leis e Regulamentos Administrativos do Município e de Anuência do Conselho Gestor de Unidades de Conservação junto à Prefeitura são formalizados pelo empreendedor, que deve apresentar nesse ato o Estudo de Impacto Ambiental - EIA. O processo é enviado aos técnicos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, que procedem à análise e emissão de parecer técnico recomendando ou não o deferimento dos pedidos. Caso o parecer técnico sugira o deferimento, a Declaração de Conformidade é emitida pelo Secretário Municipal de Meio Ambiente e a Anuência, pelo Presidente do CODEMA.

⁴ SMA - Secretário de Meio Ambiente- Sigla utilizada para preservar a identidade dos entrevistados

⁵ TMA - Técnico de Meio Ambiente Sigla utilizada para preservar a identidade dos entrevistados



Esses documentos podem ser acompanhados de sugestão de condicionantes em forma de anexo endereçadas ao COPAM para que seja avaliada a possibilidade de sua inclusão no rol de condicionantes do licenciamento ambiental.

3.16 Na declaração de conformidade da Prefeitura para revalidação da LOC, foi solicitado ao COPAM que exigisse o cumprimento das condicionantes estabelecidas e a realização de audiência pública. Entretanto, essas solicitações não foram atendidas. Conforme pode ser verificado no Parecer Único da SUPRAM, não são mencionadas essas recomendações e são consideradas cumpridas condicionantes que a Prefeitura acusava o não cumprimento. Em entrevista, os técnicos e o Secretário de Meio Ambiente de Itabira declararam que sempre fazem esse tipo de análise e recomendações, mas elas não são acatadas, não havendo sequer uma justificativa para esse posicionamento. O técnico TMA-11 relata que a Prefeitura acompanha as condicionantes do licenciamento do Estado e complementa que o faz: *“Embora acompanhamento não resolve nada. É inócua toda manifestação dos Secretários de Meio Ambiente.”*

3.17 O processo da declaração de conformidade da LOC, por exemplo, trazia um relatório do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Itabira - SAAE que afirmava que o problema de abastecimento de água não estava ainda equacionado e que, portanto, deveria ser mantida a condicionante nº 12, relativa à solução para o abastecimento de água da cidade impactado pelo rebaixamento do lençol freático. No entanto, o Parecer Único da SUPRAM aponta o cumprimento da referida condicionante.

3.18 Ainda em relação às sugestões do Município, a audiência pública solicitada, segundo os técnicos da Prefeitura, não foi realizada, e eles não foram informados acerca do motivo. Foi solicitado por meio do Ofício nº13570/2014/PRES que o SISEMA informasse as audiências públicas realizadas para esse processo, mas essa informação não foi enviada ao TCEMG. A Diretriz Normativa do COPAM nº 12/1994, que dispõe sobre a convocação e a realização de audiências públicas, define que:

Art. 3º A realização de Audiência Pública será promovida pelo Secretário Executivo do COPAM, sempre que julgar necessário, ou por determinação do Presidente do Conselho, do Plenário ou de Câmara Especializada, bem como por solicitação:

I - do Poder Público Estadual ou Municipal, do Estado de Minas Gerais.

3.19 Barão de Cocais realizou levantamento dos impactos sofridos com a implantação da Mina de Brucutu e previsão dos impactos relativos à Barragem Norte da Mina de Brucutu, que estava em processo de licenciamento. Foram anexadas as demandas das comunidades representadas por conselhos e associações, e de setores da administração municipal, como Secretaria de Saúde e de Segurança Pública, entre outras.

3.20 Tais demandas foram apresentadas como contribuição na audiência pública para o estabelecimento de condicionantes do licenciamento da Barragem Norte da Mina de Brucutu. A formalização se deu por meio do ofício no 098/2008, no qual foi solicitada ainda a participação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente nas reuniões entre FEAM e o empreendedor da referida mina sobre o empreendimento.

3.21 As considerações feitas compreendiam relatos de impactos sofridos pelo município devido ao empreendimento de Brucutu que se localiza no Município de São Gonçalo do Rio Abaixo, mas com fortes impactos em Barão de Cocais, como aumento da população, e geração de resíduos sólidos urbanos, sem que houvesse uma compensação desses impactos em Barão de Cocais.

3.22 Os impactos sobre os serviços municipais de saúde, de acordo com os estudos apresentados na audiência não sobrecarregariam a administração municipal, pois segundo a mineradora os seus funcionários possuem plano de saúde. Entretanto, conforme trecho do relatório do Conselho Municipal de Saúde transcrito a seguir, os funcionários da mineradora e suas contratadas têm utilizado o serviço público municipal de saúde.

Na *Justificativa*, o documento já cita uma suposta “estratégia do empreendedor de contratar serviços privados de saúde”. Mais adiante, nas *Diretrizes*, o documento refere que “os trabalhadores das empresas que participam das obras de construção do empreendimento, assim como seus familiares diretos, estarão cobertos pelo plano de saúde privado, com abrangência local”. Convenientemente não refere qual é o Plano de Saúde e quais os prestadores de serviço conveniados compõem a “abrangência local”. É sabido que no município existem apenas alguns consultórios e clínicas especializadas, nenhum deles com capacidade de ofertar assistência médica ou exames complementares de urgência, internação ou mesmo algumas especialidades médicas ou de apoio. Ainda é essencial que se considere que muitos Planos de Saúde, como o oferecido pela VALE, não possuem profissionais credenciados no município, mesmo em áreas básicas. Ao referir nas *Diretrizes*, que “o empregador será responsável por total cobertura dos acidentes de trabalho durante todo o período de tratamento”, desconsidera confortavelmente que o serviço de atendimento de urgência no município é oferecido apenas pelo SUS e não gera custo ao paciente (Barão de Cocais, 2008).

3.23 O relatório referente aos impactos negativos sobre o Sistema Municipal de Saúde relacionados com a implantação dos empreendimentos minerários da VALE apresentou dados que indicaram os impactos causados pela mineração de Brucutu, devido ao atendimento dos funcionários da mineração no Serviço de Saúde Municipal. Houve aumento de 104% do ano de 2005 a 2007 dos atendimentos médicos prestados no município, Figura 1.

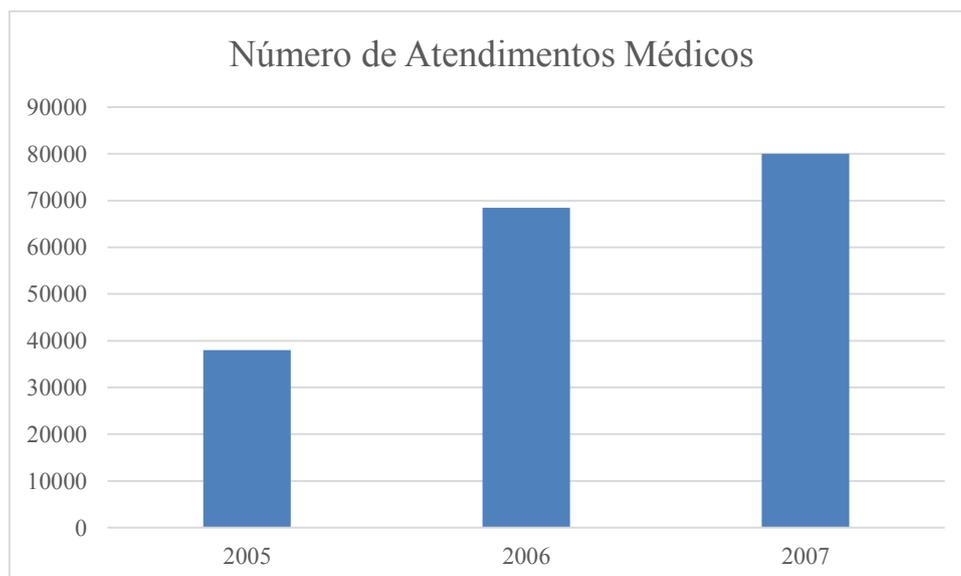


Figura 1 – Atendimentos médicos realizados no município de Barão de Cocais
(Fonte: DATASUS/Secretaria Municipal de Saúde apud Barão de Cocais, 2008b)

3.24 Houve aumento de 40,5% dos exames de Raio X de 2005 a 2007, Figura 2, e de 31,7% no número de exames laboratoriais no mesmo período.

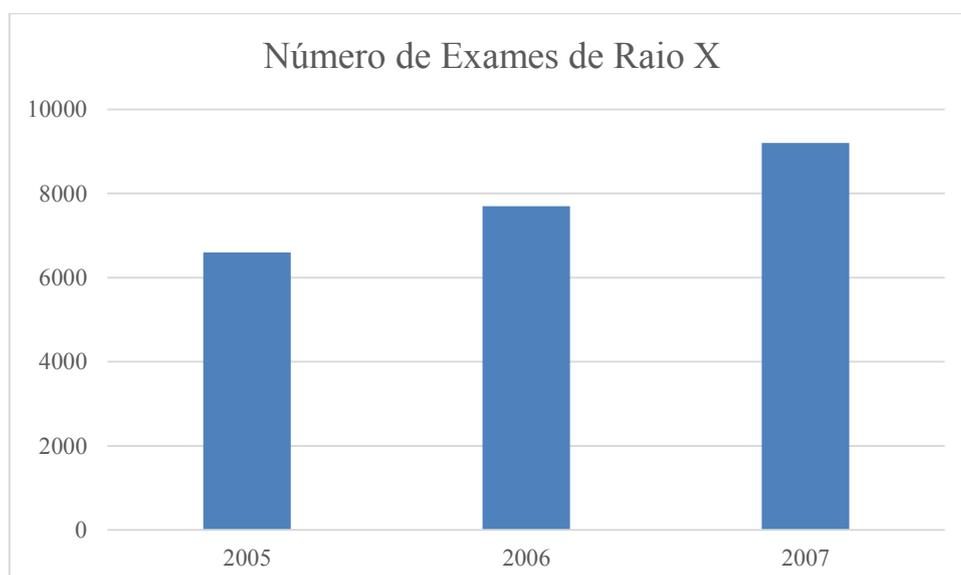




Figura 2 – Exames de Raio X realizados no município de Barão de Cocais
(Fonte: DATASUS/Secretaria Municipal de Saúde apud Barão de Cocais, 2008b)

3.25 Essa tentativa de contribuir para a adequação das condicionantes aos impactos e realidade local não foi considerado pelo SISEMA, conforme comentários dos técnicos no item seguinte sobre participação na elaboração do EIA/RIMA.

Participação dos municípios na elaboração do EIA/RIMA

3.26 Sobre a participação dos técnicos das Secretarias Municipais de Meio Ambiente na elaboração do EIA/RIMA todos os entrevistados, técnicos em meio ambiente e Secretários Municipais de Meio Ambiente, informaram não haver participação do município porque não há abertura para isso.

3.27 A seguir transcreve-se a resposta dos técnicos da Secretaria de Meio Ambiente de Barão de Cocais quando solicitado que avaliassem a participação do Município durante a elaboração do EIA/RIMA, no que diz respeito à definição das medidas mitigadoras e compensatórias propostas pelo empreendedor.

Nunca vi isso aqui na Secretaria de Meio Ambiente (TMA4).
Não existe. A audiência pública - SISEMA - para a barragem era para que as condicionantes fossem discutidas com a comunidade. Não foi levado à frente. Não foi levado em consideração. Tudo protocolado formalmente (TMA5).

3.28 O Técnico TMA5 fala sobre reivindicações do Município de Barão de Cocais retro citadas e apresentadas na audiência e que não teriam sido consideradas pelo SISEMA. Conforme pôde-se verificar no Parecer Único do SISEMA não há citação dessas demandas e não há condicionantes relacionadas aos impactos no serviço de saúde.

3.29 Os técnicos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Itabira disseram que não são consultados pelo empreendedor ou por empresa por ele contratada na sua elaboração. Relataram ainda que a consulta à população durante a elaboração do RIMA é feita sem o envolvimento da Secretaria de Meio Ambiente. Quando solicitado a avaliar a participação do Município na elaboração do EIA/RIMA, o técnico TMA10 respondeu: “*Não há. Recebemos o documento pronto*”.

3.30 Sobre o mesmo assunto, afirmou o técnico TMA12: “*No meio ambiente, nunca participei de EIA. No RIMA olham nas comunidades, as partes afetadas. Na SMMA não se pergunta*”.



Informação ao Município sobre as condicionantes dos empreendimentos minerários licenciados pelo SISEMA

3.31 Conforme relato dos técnicos e Secretários de Meio Ambiente de todos os Municípios visitados, o SISEMA não informa ao Município sobre as condicionantes dos licenciamentos realizados por aquela instituição.

3.32 Poucos Municípios possuíam arquivos do EIA/RIMA arquivados na prefeitura, os municípios relataram possuí-los não os tinham em sua completude, sendo provenientes do processo de emissão da declaração de conformidade ou das audiências públicas.

3.33 Em Barão de Cocais, na emissão da declaração de conformidade do empreendimento minerário à legislação municipal, o Município também solicita ao empreendedor que após emissão das Licenças Prévia e de Operação, essas sejam enviadas à administração municipal. Sendo essa a forma encontrada por aquele Município para obter as condicionantes.

Acompanhamento do cumprimento das condicionantes pelo município

3.34 Os Municípios visitados geralmente acompanham somente as condicionantes de processos licenciados pelo próprio Município. Por outro lado, o acompanhamento das condicionantes dos licenciamentos realizados pelo Estado é inexistente ou incipiente, pois os Municípios sequer são informados das condicionantes.

3.35 Conforme técnicos de meio ambiente de Itabira, eles podem recorrer a outros meios para ter conhecimento das condicionantes, tais como: solicitar ao empreendedor, na maior parte das vezes; aguardar a disponibilização das atas no *site* do SISEMA; anotar as informações ao participar das reuniões da URC; solicitar formalmente ao SISEMA. A seguir são apresentados trechos dos relatos dos técnicos de Itabira entrevistados quando questionados se havia cópia das condicionantes na Prefeitura:

Temos cópia da licença porque a gente corre atrás. Não temos comunicação fácil, uma parceria. Às vezes o empreendedor nos passa.

Existe. Os servidores têm que buscar as informações em sites e outros meios uma vez que os licenciamentos dados por outros órgãos só chegam aqui se há busca pelos servidores. Elas não chegam aqui espontaneamente.



Sim. Todas as condicionantes (dos licenciamentos municipais), os licenciamentos estaduais têm que correr atrás.

Acompanhamento de condicionantes da Vale em número de 54; FEAM trouxe técnicos para secretaria; houve participação das comunidades nos exercícios de 2000/2001; atualmente as discussões da Vale ficam em âmbito de Gabinete de 2002 até os dias atuais; atualmente, o Estado não compartilha as ações com o município; há condicionantes consideradas cumpridas pela FEAM e não cumpridas pelo município”

3.36 Sobre o acompanhamento das condicionantes, SMA2 informou que *“O que tem a documentação, acompanha. O do Estado, não tem como.”*. Quanto ao acompanhamento das condicionantes do licenciamento do SISEMA a prefeitura demanda do Estado informações sobre sua implementação, mas não é atendido: *“Escreve, reitera, reitera novamente. IEF: o Município forneceu toda estrutura, mesmo assim não mandam.”*.

3.37 Os técnicos de meio ambiente também relataram que a prefeitura não é informada sobre as condicionantes:

A gente cobra sobre empreendimento, mas eles não mandam. A Vale manda uma cópia, mas o Estado, não. Fizeram ofício, mas eles não respondem (TMA18).

3.38 Comentaram ainda sobre a dificuldade em obter essa informação, que essa quando ocorria se dava *“Não de maneira oficial, mas pelo empreendedor. Não vem na íntegra, vem um resumo para anuência, por exemplo”* (TMA18). Quando questionados se acompanhavam o cumprimento das condicionantes do licenciamento realizado pelo Estado:

De pequenos empreendimentos. Pode ocorrer no licenciamento ou por demanda do Ministério Público. Quando não cumpre as condicionantes, o setor de fiscalização ambiental atua emitindo um auto de fiscalização ou auto de infração. Remete para licenciamento ou Ministério Público (TMA17). Não. Não participa; tinha que ter uma pessoa para a compensação vir para o município. Falta comunicação e integração Estado/Município. Tudo que se pede não se consegue. É uma dificuldade (TMA18).

3.39 Os Municípios que relataram fazer algum monitoramento, como em São Gonçalo do Rio Abaixo, Itabira e Itabirito, esse acompanhamento relacionava-se geralmente às emissões de particulado e se restringiam ao envio dos relatórios de monitoramento da mineradora. O empreendedor é obrigado a enviar esses relatórios para o Estado e o Município.



Descumprimento de condicionantes em Conceição do Mato Dentro

3.40 Os processos de licenciamento em mineração do Município estão todos relacionados ao empreendimento Minas Rio, compreendendo Mina de lavra a céu aberto, a linha de transmissão e o Mineroduto Conceição do Mato Dentro – São João da Barra/RJ, sendo esse último licenciado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e os outros dois pelo SISEMA.

3.41 A relação entre SISEMA e Município é incipiente, com frágil comunicação no licenciamento e acompanhamento das condicionantes. Segundo o técnico de meio ambiente TMA-7 “não há um canal efetivo e contínuo de comunicação” com o SISEMA.

3.42 Nessa auditoria pode ser verificada ainda a deficiência no acompanhamento das condicionantes pelo SISEMA e pela Secretaria de Municipal de Meio Ambiente de Conceição do Mato Dentro. Conforme relato do técnico TMA7, “não há um acompanhamento frequente e sistemático. Não há estrutura para isso. O acompanhamento ocorre de forma esporádica.”

3.43 Segundo o técnico de meio ambiente e o Secretário, as condicionantes não vêm sendo cumpridas no prazo estabelecido.

As condicionantes estão sendo cumpridas em parte. Algumas estão sendo cumpridas. Não se sabe exatamente o percentual (TMA-7).

3.44 A prefeitura relata descumprimento de diversas condicionantes, ou o seu cumprimento fora do prazo, o que em ambos os casos compromete a mitigação dos impactos da mineração, em especial os advindos da fase de implantação. Nessa fase houve aumento da população devido ao grande número de funcionários para as obras de implantação. Entre outros impactos pode-se destacar a sobrecarga na infraestrutura da cidade, como o aumento na geração de resíduos sólidos e procura por moradias. Nos parágrafos seguintes é apresentado um breve histórico sobre as condicionantes estabelecidas para mitigação desses dois impactos.

Condicionante sobre resíduos sólidos

3.45 Conforme parecer único do SISEMA, nº.757545/2010 SUPRAM/Jequitinhonha, que trata da avaliação para concessão da Licença de Instalação – LI da Fase II da mina e barragem de rejeito do Empreendimento Anglo Ferrous Minas Rio Mineração S/A, a



condicionante 31 da Licença Prévia – LP foi considerada cumprida. A condicionante 31 determinava à mineradora:

Prover assessoria técnica aos municípios da ADA para disposição adequada de resíduos sólidos urbanos até que os mesmos obtenham financiamento para construção de um aterro intermunicipal, em consonância com o disposto no Programa de adequação da Infraestrutura Urbana.

3.46 Nesse mesmo parecer, os técnicos relatam que a mineradora apresentou ofícios solicitando uma reunião para discutir essa assessoria técnica, e que os Municípios, em reunião, teriam informado que “estão de acordo com a legislação estadual no que se refere à disposição de resíduos sólidos” e que não necessitavam do apoio da Anglo. Acrescentam, ainda, que não foram apresentados documentos que comprovassem esse posicionamento dos Municípios, e que pelo menos dois desses Municípios, Alvorada e Conceição do Mato Dentro, foram autuados em 2005 e 2009 por disposição inadequada dos resíduos sólidos urbanos. Nesse ponto ressalta-se que a finalidade dessa condicionante foi a disposição adequada dos resíduos até que o aterro intermunicipal fosse construído, o que pelo relato do próprio SISEMA não foi comprovado. Entretanto a condicionante foi considerada cumprida.

3.47 A condicionante 74 da LP determinou:

Prover suporte técnico e financeiro para a obtenção dos recursos necessários a viabilizar o Consórcio Intermunicipal para implantação do aterro sanitário comum aos municípios de Conceição do Mato Dentro, Alvorada de Minas e Dom Joaquim.

3.48 Conforme consta do parecer único, foram realizadas reuniões para a consecução do aterro intermunicipal, mas ainda nos estágios iniciais, sendo recomendado o envio pela mineradora de relatórios trimestrais para o acompanhamento pelo SISEMA.

3.49 Verifica-se que não há menção no parecer único do SISEMA de consulta aos Municípios que deveriam estar envolvidos nessas ações, assim como de qualquer manifestação formal desses junto ao SISEMA, indicando a desarticulação entre SISEMA e Município quanto ao acompanhamento das condicionantes.

3.50 Com base nas análises citadas foi emitida a licença de instalação da Fase II, com as seguintes condicionantes para os resíduos sólidos:



35 – Enviar relatório detalhado das ações de assessoria técnica prestada aos municípios d AID para disposição adequada de resíduos sólidos urbanos até que os mesmos obtenham financiamento para construção de um aterro intermunicipal.

56 – Apresentar relatório detalhado das seguintes atividades relacionadas à proposta de criação do Aterro Intermunicipal: assessoria para implantação de projeto de coleta seletiva; assessoria para aprovação de lei de consórcio intermunicipal; definição conceitual de sistema de gestão de resíduos sólidos a ser implantado nos municípios; dimensionamento do aterro sanitário; elaboração de estudos de alternativas locais para implantação do aterro; e elaboração de projeto de captação de recursos para implantação do aterro sanitário intermunicipal.

3.51 Conforme Ofício nº. 12/2012, do Secretário de Meio Ambiente ao Prefeito Municipal de Conceição do Mato Dentro, são relatados os descumprimentos de condicionantes, como apresentado a seguir.

3.52 A condicionante 4 da Licença Prévia determinava:

Apresentar proposta de apoio à prefeitura de Conceição do Mato Dentro para implantação de aterro sanitário municipal com unidade de triagem e compostagem e coleta seletiva, tendo em vista o aumento da demanda que deve ocorrer na fase de implantação do empreendimento (...) Prazo na formalização da LI.

3.53 O Secretário aponta no referido Ofício que as condicionantes relativas aos resíduos sólidos foram alteradas ao longo do processo de licenciamento (LP, LI e LO), tornando-se mais flexíveis, e que mesmo assim essas condicionantes não foram cumpridas. Os resíduos do Município, inclusive os gerados pelo empreendimento, ainda eram dispostos no “lixão” do Município. Entre outras medidas tomadas pela Prefeitura está a proibição às empresas contratadas pela mineradora de lançar seus resíduos no referido “lixão”, posteriormente alterado para proibição de lançamento somente dos inertes, e por fim, como uma solicitação para que a mineradora fornecesse equipamentos e pessoal para a operação do aterro controlado. Entretanto, a empresa não atendeu à solicitação, e esse apoio ainda está em negociação.

3.54 No referido Ofício consta ainda comentário quanto a uma visita técnica realizada pelo SISEMA para avaliação de cumprimento de condicionantes e respectivo parecer. Nesse parecer as condicionantes relativas aos resíduos são dadas como cumpridas ou parcialmente cumpridas, apesar de haver várias ações não realizadas.

3.55 Dessa maneira os resíduos sólidos gerados pelo empreendimento de 2009 a 2011 foram dispostos no “lixão”, Figura 1Figura 3, e os correspondentes impactos

gerados pela mineração não foram mitigados, restando, portanto, o dano ao meio ambiente, à saúde e à qualidade de vida da população. Ademais, os custos incrementados foram absorvidos pelo poder municipal.



Figura 3 – “Lixão” de Conceição do Mato Dentro

Condicionante relativa à habitação

3.56 Dentre as condicionantes da LI devido ao impacto sobre a infraestrutura local causado pela população flutuante das empreiteiras foi solicitado também:

49-Comprovar a prestação de auxílio técnico à prefeitura municipal de Conceição do Mato Dentro visando a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), com no mínimo levantamento de dados, formulação dos produtos necessários à elaboração do PLHIS, cumprimento à metodologia proposta e gerenciamento dos aspectos técnicos necessários ao desenvolvimento do Plano. Prazo: 31/12/2012.

3.57 De acordo com relato da Secretária Municipal de Desenvolvimento Social esse Plano somente foi concluído em 2014, quando os impactos da implantação já haviam sido sofridos e custeados pelo Município. A Secretária relatou grande número de pessoas que saíram dos distritos e vieram para a área urbana, ocupando áreas irregularmente. O Município custeou esse impacto que foi sentido principalmente nas políticas de assistência social como benefício aluguel, intervenções e construção de moradias para a população local que não suportou a inflação imobiliária. Apesar de haver uma condicionante que previa a criação do Posto de Apoio ao Migrante e de ele ter sido criado, Figura 4, houve sobrecarga nos serviços municipais de assistência social

aos migrantes. O Posto localiza-se na rodoviária do Município e não interceptava os migrantes que chegavam por outros meios que não de ônibus. Candidatos a emprego nas obras de instalação da mina que não eram admitidos, ou que não se adaptavam, procuravam a Secretaria para retorno à cidade de origem, ou se instalavam de forma precária no Município.



Figura 4 – Conceição do Mato Dentro: Posto de Apoio ao Migrante

3.58 O impacto dessa população flutuante aumentou a demanda por medicamentos. Apesar de o recurso disponibilizado pelo Estado e União para aquisição de medicamentos ser proporcional ao número de habitantes, o Município não conseguiu aumentar o volume desses recursos. Isso ocorreu porque a estimativa utilizada é a população apontada pelo Censo, mas o aumento da população devido à instalação da mina não havia sido detectado pelas estimativas do IBGE, o que gerou desequilíbrio entre demanda e disponibilidade de medicamentos. Para dar uma noção dessa defasagem, a Secretária relatou que a COPASA contabilizou 3.000 novas ligações à rede de abastecimento de água após o início da implantação da mina.

3.59 Conforme Ofício nº.73/2013 do Secretário de Meio Ambiente de Conceição do Mato Dentro direcionado ao Sr. Cristiano Brandão (Relação comunidade da Mineradora Anglo American), no Plano de Controle Ambiental apresentado pela mineradora no processo de licenciamento havia previsão de alojamento de todos os trabalhadores contratados para atuar diretamente nas obras do empreendimento. Na avaliação do

parecer único do SISEMA para a licença prévia ficou evidente a preocupação com a “especulação imobiliária e consequente pressão inflacionária sobre o preço de imóveis e alugueis” o que poderia gerar uma expansão urbana desordenada. Essa pressão deveria ser mitigada pelo empreendedor por meio de controle para conter o fluxo populacional à área e para acomodar os trabalhadores do empreendimento e suas famílias em alojamentos independentes.

3.60 Entretanto, conforme relato do Secretário de Meio Ambiente no referido ofício e observação dos membros desta equipe de auditoria durante as visitas feitas ao Município, grande número de operários se instalaram em hotéis e imóveis do Município, muitos desses imóveis tornaram-se repúblicas com abrigo de operários além da sua capacidade. Turistas e outros possíveis hóspedes não conseguiam quartos nas pousadas e hotéis do município, totalmente ocupados em contratos de ocupação mensal com funcionários da mineradora e suas contratadas. Tal situação de ocupação desordenada e de pressão inflacionário no mercado imobiliário de Conceição do Mato Dentro foi relatada pelo Secretário nos trechos a seguir, retirados do mesmo ofício.

Atualmente, a cidade não consegue prover moradias para maior parte da sociedade, principalmente os seguimentos que não se beneficiam dos rendimentos econômicos impulsionados pelo empreendimento. Percebe-se um processo de desterritorialização e segregação da população. Os privilegiados que possuem imóveis abrigam a população de trabalhadores que pagam altos valores pelos aluguéis. Os seguimentos que não podem pagar os elevados preços praticados são pressionados a buscar áreas inadequadas para ocupações no entorno da área urbana. Tal fenômeno vem ganhando grande proporção de modo que o poder público municipal encontra grande dificuldade em atuar na velocidade em que o fenômeno avança. O “Loteamento do Ginásio” e suas adjacências são frutos do fenômeno descrito.
(...)

São identificadas pelo menos 540 novas ocupações no entorno e dentro do Parque Natural Municipal Salão de Pedras, algumas em processo de edificação de um total de 603 invasões. O parque foi criado em 1999, e em aproximadamente 11 anos sua área sofreu cerca de 100 ocupações. Em julho de 2011, em um fim de semana observou-se 155 ocupações com abertura de ruas. Em fevereiro de 2012, após 2 operações de retirada, em uma semana observou-se mais 350 ocupações.

3.61 A urbanização desordenada avançou sobre uma das unidades de conservação do Município, Parque Municipal Salão de Pedras. A Figura 5 (esquerda), o limite de ocupação irregular de áreas do parque, e trilhas formadas pelo tráfego irregular de veículos dentro do Parque, na Figura 5 (direita) é possível ver a cerca e a ocupação irregular e ao fundo poeira da circulação de veículos dentro do parque. Nesse Ofício

nº.73/2013 o Secretário solicita diversas providências da mineradora como a desmobilização dos funcionários alojados em imóveis da sede urbana do Município para alojamentos da mineração.



Figura 5 – Conceição do Mato Dentro: Parque Salão de Pedras: à esquerda, cerca para conter a avanço da ocupação irregular; à direita, ocupação irregular

3.62 Do exposto, verifica-se que os impactos sobre a infraestrutura local foram suportados pelo Município sem que as medidas previstas no PCA e nas condicionantes fossem tomadas pela mineradora. A omissão ou intempestividade da mineradora, a omissão do SISEMA frente ao descumprimento das condicionantes e a impotência do Município permitiram que os impactos se perpetuassem durante toda a implantação e até o momento das visitas desta equipe de auditoria. O relato do Secretário de Meio Ambiente de Conceição do Mato Dentro transcrito a seguir ilustra bem essa situação.

Mas acho que houve uma priorização pelas ações de implementação da mineradora em detrimento de um planejamento adequado e execução de medidas para diminuição dos impactos negativos causados pela mineração. A empresa não dá muita atenção ao compromisso social nos últimos 6 anos. Há um descomprometimento do Estado com a situação.

O Município não tem poder de nada. Nós aqui ficamos à mercê da prepotência da empresa que define o que quer e o que deve fazer ou não.

A Anglo é uma grande empresa e usa seu poder de fogo, com uma área jurídica preparada, para modificar condicionantes de acordo com seu interesse.

O município é sempre o lado mais fraco e, por isso, o Estado tende a favorecer o empreendedor, que é mais porte, mais aparelhado, mais poderoso e consegue utilizar argumentos jurídicos e de convencimento mais trabalhados que o município.

Ou seja o município não é aparelhado, é o lado pobre que será explorado e depois deixado de lado.



3.63 Considera-se louvável que o Município tenha tentado negociar novas medidas para compensar os danos gerados, que já não podem mais ser mitigados, mas percebe-se que sem uma atuação articulada com o SISEMA o Município não tem logrado êxito.

3.64 De maneira geral os Municípios não souberam informar sobre o cumprimento de todas as condicionantes, porque não existe uma interlocução eficiente com o SISEMA. Entretanto, tanto no caso de Itabira citado nos itens 3.16 a 3.17 como no caso de Conceição do Mato Dentro, itens 3.40 a 3.63, ficou evidente que há com frequência condicionantes não cumpridas e que o acompanhamento do Estado é falho. A avaliação da atuação do estado foi feita no Relatório de Auditoria Operacional: Gestão Estadual das Atividades de Extração do Minério de Ferro - em tramitação no TCEMG sob o Processo nº. 951.431. Verificando-se a oportunidade e necessidade de atuação conjunta com os Municípios. Neste relatório o foco será as falhas da atuação do Estado no que envolve a articulação e envolvimento do Município.

3.65 As falhas relacionadas aos Municípios estavam atreladas à falta de infraestrutura para o trabalho, à falta de capacitação e número reduzido de funcionários, falta de manuais de rotina e procedimentos, Fundos em Meio Ambiente inativos. Os apontamentos e recomendações atrelados à atuação específica do Município foram objeto dos relatórios encaminhados aos respectivos Municípios.

3.66 O baixo envolvimento do Município no processo de licenciamento realizado pelo Estado, deve-se em grande parte pelas barreiras criadas pelo SISEMA para uma comunicação direta, e baixa atuação para envolver o Município, provocando um distanciamento do principal interessado no processo, o Município, das discussões e decisões.

3.67 O mesmo problema foi identificado no acompanhamento do cumprimento das condicionantes e fiscalização de impactos da mineração, sendo a deficiência de articulação a principal causa.

Efeitos da reduzida atuação do Município no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos minerários e no acompanhamento e fiscalização das respectivas condicionantes



3.68 Como efeitos da situação encontrada no Município pode ser relatada a continuidade da degradação ambiental em função da perda do potencial de fiscalização e de monitoramento das condicionantes e dos impactos ambientais devido à atuação desarticulada entre SISEMA e Município. Outro efeito refere-se à dificuldade de implementação das ações de fiscalização ambiental, bem como de toda a política ambiental municipal, tanto em termos de recursos como de monitoramento das ações.

3.69 Pode-se destacar a possibilidade de aumento dos custos do Município para mitigar os impactos na saúde da população, a degradação de vias, a poeira, o aumento do custo de abastecimento de água e a perda de qualidade de vida.

4. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

4.1 Com o propósito de colher considerações dos gestores acerca dos apontamentos da auditoria realizada, a versão preliminar do relatório foi encaminhada aos gestores:

- Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD e Presidente dos Conselhos de Política Ambiental – COPAM e de Recursos Hídricos - CERH, Sr. Luiz Sávio de Souza Cruz, por intermédio do ofício nº 8145/2016 – Sec/1ª Câmara, de 19/05/2016, à fl.27;
- Presidente da Fundação Estadual de Meio Ambiente – FEAM, Sr. Diogo Soares de Melo Franco, por intermédio do ofício nº 8146/2016 – Sec/1ª Câmara, de 19/05/2016, à fl.28;
- Diretora-Geral do Instituto Estadual de Florestas – IEF, Sra. Adriana Araújo Ramos, por intermédio do ofício nº 8147/2016 – Sec/1ª Câmara, de 19/05/2016, à fl.29;
- Diretora-Geral do Instituto Mineiro de Gestão das Águas, Sra. Maria de Fátima Chagas Dias Coelho, por intermédio do ofício nº 8148/2016 – Sec/1ª Câmara, de 19/05/2016, à fl.30.

4.2 Em atendimento, o Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD, representado pela Chefe de Gabinete da SEMAD, Sra. Daniela Diniz e pelo Subsecretário de Regularização Ambiental, Sr. Anderson Silva Aguilar, manifestou-se por intermédio do ofício OF.GAB.SEMAD.SISEMA nº.695/2016 e MEMO.SURAM.SEMAD.SISEMA n.656/16, juntados às fls. 44-49. Os demais interessados não se manifestaram, com a justificativa de que o setor responsável seria a Subsecretaria de Regularização Ambiental da SEMAD.

4.3 As informações enviadas pelos gestores foram analisadas e encontram-se na instrução processual às fls. 42-50.

4.4 A implementação das recomendações deverá ser devidamente verificada por intermédio do monitoramento do Plano de Ação, no qual os gestores deverão evidenciar as medidas a adotar e o respectivo cronograma, nos termos do modelo anexo a que se refere o art. 8º da Resolução n. 16/2011 do TCE/MG.



5. CONCLUSÕES

5.1 Pode-se concluir que existem deficiências quanto ao envolvimento do Município na elaboração dos estudos e relatórios ambientais, com queixa desses municípios de haver questões importantes que deixam de ser consideradas no licenciamento ambiental e no estabelecimento das condicionantes, medidas mitigadoras e compensatórias. Dessa maneira, os municípios têm arcado com o ônus de mitigar impactos que seriam de responsabilidade do empreendedor.

5.2 O SISEMA tem apresentado falhas quanto ao acompanhamento do cumprimento das condicionantes e fiscalização dos empreendimentos minerários. Os municípios também têm apresentado dificuldades para efetuar a fiscalização ambiental desses empreendimentos. O acompanhamento das condicionantes e fiscalização de forma articulada entre Estado e Município poderia potencializar as ações de acompanhamento e fiscalização, contribuindo de sobremaneira para a efetividade de todo o processo de licenciamento ambiental. Entretanto, verificou-se que essa articulação não ocorre.

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6.1 Diante do exposto e visando contribuir para a melhoria do desempenho das políticas públicas municipais na mitigação dos impactos negativos da mineração, em especial os ambientais e os de concentração (não diversificação) das atividades econômicas, submete-se este relatório à consideração superior, com as propostas que se seguem:

6.2 Com base nas deficiências apuradas recomenda-se ao SISEMA:

- Que promova maior envolvimento do Município no processo de licenciamento ambiental;
- Que a divulgação das audiências públicas seja feita também em jornais de circulação local;
- Que quando da avaliação do EIA/RIMA seja verificado se a empresa responsável envolveu o gestor municipal e as comunidades na avaliação dos impactos e definição das medidas mitigadoras e compensatórias;
- Que forneça resposta ao Município quanto às sugestões de condicionantes feitas pelo ente, que devem ser apresentadas também na análise técnica do parecer único.
- Que informe oficialmente ao Município sobre as condicionantes definidas no licenciamento, bem como alterações posteriores;
- Que forneça resposta ao Município sobre sua manifestação quanto ao cumprimento/descumprimento das condicionantes pelo empreendedor.
- Incluir as considerações dos técnicos municipais quanto à manifestação do Município sobre descumprimento total ou parcial das condicionantes anteriores, no parecer único do processo de licenças de implantação e operação, bem como no processo de revalidação de licenças;

6.3 Com a implementação dessas medidas, espera-se obter os seguintes benefícios:

- Maior eficiência na mitigação e compensação de impactos ambientais provenientes da mineração;



- Otimização dos esforços na fiscalização ambiental nos âmbitos estadual e municipal;
- Maior adequação das condicionantes às necessidades e à realidade local.

Belo Horizonte, em 11 de novembro de 2016.

Janaina de Andrade Evangelista
Analista de Controle Externo
TC 2704-6

Marcelo Vasconcelos Trivellato
Analista de Controle Externo
TC 0705-3

Joelma Terezinha Diniz de Macedo
Analista de Controle Externo
TC 2985-5

Valéria Cristina Gomes dos Santos
Analista de Controle Externo
TC 2185-4

Ryan Brwnner Lima Pereira
Coordenador de Auditoria Operacional
TC 2191-9



REFERÊNCIAS

BARÃO DE COCAIS – Secretaria Municipal de Saúde; Conselho Municipal de Saúde; Prefeitura Municipal de Saúde. Projeto Barragem Norte da Mina de Brucutu – Avaliação Local do Programa de Saúde Proposto pela empresa. 2008.

BARÃO DE COCAIS – Secretaria Municipal de Saúde; Conselho Municipal de Saúde; Prefeitura Municipal de Saúde. Relatório referente aos impactos negativos sobre o Sistema Municipal de Saúde relacionados com a implantação dos empreendimentos minerários da VALE. 2008b.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Produto interno bruto dos Municípios de Minas Gerais – 2010. Disponível em <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/pib/pib-municipais/164-informativo-pib-municipios-mg-2010/file>. Acesso em 21/09/2015.

INTOSAI. Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience Implementation Guidelines for Performance Auditing. ISSAI 300/1, 2004.

OLIVEIRA, D. C. Análise de conteúdo temático-categorial: Uma proposta de sistematização, Revista Enfermagem, outubro-dezembro 2008. UERJ: Rio de Janeiro, 2008, p. 569-576.