



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Engenharia e Perícia e Matérias Especiais
Coordenadoria de Auditoria Operacional

Processo n. 969.685

Natureza: Auditoria Operacional nas 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.

Assunto: Apreciação dos comentários do gestor

Nos termos da Resolução nº. 16, de 05 de outubro de 2011, foi encaminhada a versão preliminar deste relatório de auditoria operacional para que fossem apresentadas as considerações que os gestores entendessem necessárias, no prazo de 30 (trinta) dias, aos seguintes dirigentes:

- 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;
- 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;
- 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;
- 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.

Em atendimento, o Secretário de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável manifestou-se por intermédio do ofício OF.GAB.SEMAD.SISEMA nº.530/2016, juntado à fl. 37, solicitando a dilação do prazo em 60 dias. A dilação do



prazo foi concedida conforme cópia do Diário Oficial de Contas - D.O.C. às fls. 39-40. A manifestação quanto aos apontamentos do relatório foi formalizada em 25/7/2016 por meio do ofício OF.GAB.SEMAD.SESEMA nº. 695/2016 e MEMO.SURAM.SEMAD.SISEMA. nº. 656/16, às fls. 44-49, quanto às quais passa-se à análise.

Em primeiro lugar, ressalta-se que ações implementadas ou situações já alteradas serão devidamente verificadas durante o monitoramento do Plano de Ação a ser proposto pelo gestor ao Tribunal, no qual deverão ser evidenciadas as medidas já adotadas ou a adotar e o respectivo cronograma.

O relatório de auditoria concluiu que existiam deficiências quanto ao envolvimento dos municípios na elaboração dos estudos e relatórios ambientais, com queixa desses municípios de haver questões importantes que deixavam de ser consideradas no licenciamento ambiental e no estabelecimento das condicionantes, medidas mitigadoras e compensatórias. Dessa maneira municípios têm arcado com o ônus de mitigar impactos que seriam de responsabilidade do empreendedor. Além disso, verificou-se que o SISEMA apresentava falhas quanto ao acompanhamento do cumprimento das condicionantes e fiscalização dos empreendimentos minerários. Os municípios também apresentaram 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 não havia essa articulação.

O Relatório de Auditoria Operacional apresentou sete recomendações que serão utilizadas como tópicos para apresentar e avaliar os comentários dos gestores:

- (a) que promova maior envolvimento do Município no processo de licenciamento ambiental;
- (b) que a divulgação das audiências públicas seja feita também em jornais de circulação local;
- (c) 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;



- (d) que forneça resposta ao Município quanto às sugestões de condicionantes feitas pelo ente, que devem ser apresentadas também na análise técnica do parecer único;
- (e) que informe oficialmente ao Município sobre as condicionantes definidas no licenciamento, bem como alterações posteriores;
- (f) que forneça resposta ao Município sobre sua manifestação quanto ao cumprimento/descumprimento das condicionantes pelo empreendedor;
- (g) 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.

Análise dos comentários dos gestores

Em atendimento às deficiências apontadas no Relatório Preliminar, o gestor, à fl.46, apresentou os seguintes esclarecimentos iniciais:

De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art.23, incisos III, VI e VII, é de competência da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal: proteger (...) as paisagens naturais notáveis(...), proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora.

Estes dispositivos foram regulamentados pelo legislador infraconstitucional através da Lei Complementar 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixou normas para cooperação entre os entes federativos no exercício desta competência comum. (sic)

Nos termos do art.3º., inciso III, do Diploma Legal em comento, destacamos entre os objetivos constituídos pela norma o de “**harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar os conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente**”(grifos nossos).

Prevê, ainda, a norma instrumentos de cooperação entre os entes federativos, tais como consórcios, convênios e delegação de competências, forma de atingir a consecução de seus objetivos.

Na esteira das previsões da LC 140 de 2011, foi editada no âmbito do Estado de Minas Gerais, a Lei Estadual no.2.972, de 21 de janeiro de 2016, com disposições expressas em seu art.28 da permissão ao Estado de delegar aos municípios a competência para licenciar e fiscalizar as atividades efetivas ou potencialmente poluidoras do meio ambiente, nos termos do regulamento.

A Lei no.21.972 de 2016 é regulamentada especificamente, neste ponto, através do do Decreto Estadual no. 46.937, 21 de janeiro de 2016, que traz



dentre seus requisitos para celebração do convênio de delegação a existência de estrutura de gestão ambiental municipal, o limite e restrição dos impactos ambientais do empreendimento ou atividade ao território do município e equipe técnica qualificada. Em respeito às normativas, a Subsecretaria de Regularização Ambiental (SURAM) vem trabalhando para instruir as diretrizes mínimas para celebração dos convênios mencionados, estabelecendo uma minuta padrão que norteará a sua formalização e, ainda, estipulando regras para realização de auditoria daqueles.

Na sequência passou a discorrer sobre as recomendações feitas pelo TCEMG, sobre as quais procede-se a análise nos itens seguintes.

I - Recomendação (a): quanto à promoção de maior envolvimento do Município no processo de licenciamento ambiental.

Argumentou o gestor, à fl.46, que a participação dos entes municipais é garantida pelo ordenamento jurídico, e que em:

conformidade com o art.13, parágrafo primeiro da Lei complementar 140 de 2001, quaisquer entes federativos interessados poderão manifestar-se de maneira não vinculante no processo de licenciamento ambiental, desde respeitados seus prazos e procedimentos.

Cita ainda que a resolução CONAMA 357/1997 prevê a obrigatoriedade de apresentação de certidão de conformidade municipal, que diz respeito à conformidade da instalação e operação do empreendimento com a legislação municipal aplicável ao uso e ocupação do solo municipal. Segundo o gestor, esse documento é condição para o prosseguimento do procedimento de licenciamento. Entretanto, ressalva que:

quaisquer condições impostas à sua concessão trata-se de matéria a ser equacionada entre empreendedor e o ente municipal, tendo em vista que a certidão não tem prerrogativa de gerar deveres e obrigações e nem de condicionar a atuação do órgão estadual licenciador.

O gestor cita a realização de audiências públicas estatuídas nos termos da Deliberação Normativa COPAM n.º.12 de 1994 como outra forma de participação e que o município tem legitimidade para solicitar sua realização. Ressalta a possibilidade do gestor participar quando da realização do julgamento dos processos administrativos de licenciamento ambiental, com previsão de uso da palavra por quaisquer interessados nas reuniões dos colegiados do COPAM, conforme regimento interno do COPAM, desde que obedecidos os procedimentos legalmente estabelecidos.

Por fim, conclui o gestor que:



nos parece estar amplamente assegurada a participação do município e de quaisquer dos seus cidadãos no procedimento de licenciamento ambiental, respeitando-se, também, as diretrizes constitucionais da não ingerência de um ente federado na atuação do outro e, ainda, os pilares legais consolidados nos objetivos da Lei Complementar 140 de 2011, que traz entre seus objetivos, conforme já explanado acima, a não sobreposição da atuação dos entes federados.

Considerando os argumentos apresentados destaca-se que o município é um dos principais interessados no processo de licenciamento, todavia, todos os municípios relataram ter reduzida participação no processo de licenciamento, percepção essa que foi reforçada pelas demais recomendações a serem discutidas nesta análise. Acrescenta-se que o relatório de Auditoria Operacional: Gestão Estadual das Atividades de Extração do Minério de Ferro, Processo no. 951.431, em tramitação nesta Corte, apontou as dificuldades do SISEMA em proceder ao licenciamento e fiscalização do cumprimento de condicionantes. Por fim, verifica-se, à luz do princípio efetividade, a oportunidade de aprimoramento da gestão quanto ao envolvimento dos municípios no processo de licenciamento e que não há impedimento nesse sentido.

Diante do exposto, a equipe de auditoria operacional ratifica a recomendação de promover maior envolvimento do Município no processo de licenciamento ambiental.

II - Recomendação (b): que a divulgação das audiências públicas seja feita também em jornais de circulação local.

O gestor, à fl.47, cita o art. 3º da Deliberação Normativa COPAM nº. 12 de 1994, parágrafo segundo, que traz a obrigação alternativa de publicação das audiências públicas em periódico local ou regional. Afirma que essa obrigação alternativa se deve às particularidades do território mineiro e que alguns municípios não possuem jornal local. Mas o gestor não vê impeditivo para atender à recomendação: *“não nos parece haver quaisquer óbices em dispor a obrigação de publicar a audiência pública em periódico local daqueles municípios que o possuem”*.

Diante do exposto, a equipe de auditoria operacional ratifica a recomendação de divulgação das audiências públicas também em jornais de circulação local.



III – Recomendação (c): 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.

O gestor argumenta, às fls.47-48, que os estudos do EIA/RIMA devem ser:

elaborados com base em termos de referência previamente estabelecidos, cujo escopo mínimo está definido no art.6º. da Resolução CONAMA 01 de 1986. De acordo com o inciso I, alínea “c” deste dispositivo, o estudo prévio de impacto ambiental deverá promover diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, descrevendo e analisando os recursos ambientais e suas interações, de modo a caracterizar a área antes da instalação do empreendimento ou atividade, considerando nessa análise a sócio economia local, bem como as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

A partir da argumentação apresentada, acrescenta-se que Resolução CONAMA nº. 1 de 1986 define o conteúdo mínimo que deve conter o EIA/RIMA e que a mesma resolução estabelece ainda em seu art. 9º que o “*RIMA refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental e conterá, no mínimo: I - Os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais; (...)*”. O Artigo 11 da mesma resolução dispõe que o RIMA será acessível ao público, prevendo inclusive que cópias do documento deverão permanecer à disposição dos interessados, inclusive no período de análise técnica.

§ 1º - Os órgãos públicos que manifestarem interesse, ou tiverem relação direta com o projeto, receberão cópia do RIMA, para conhecimento e manifestação,

§ 2º - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA.

(Resolução CONAMA no. 1 de 1986)

Portanto, verifica-se que a administração municipal, como órgão público com relação direta com o projeto e responsável pelo estabelecimento e execução de políticas setoriais, projetos e programas em nível local, é importante colaborador e interessado quanto ao conteúdo do EIA/RIMA. Verifica-se também que sua colaboração está prevista e deve ser incentivada. Diante do exposto, a equipe de auditoria operacional



ratifica a recomendação para 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.

IV - Recomendações (d), (e), (f) e (g):

- **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.**

Com relação a essas recomendações o gestor, à fl.48, teceu os seguintes comentários:

Quanto as condicionantes da licença ambiental, estas são definidas pela autoridade competente para julgamento do processo, cabendo a equipe técnica interdisciplinar responsável pela análise sugerí-las. As condicionantes propostas pela equipe técnica integram o parecer único, documento este que é disponibilizado no sitio da SEMAD antes da votação, possibilitando o acesso e consulta por quaisquer interessados.

Poderão compor o processo de licenciamento ambiental como condicionantes os aspectos de preservação, compensação, controle e mitigação dos impactos gerados pelo empreendimento ou atividade.

A autoridade julgadora poderá indicar novas condicionantes, ou até mesmo suprimir condicionantes propostas pela equipe técnica. Poderá, também, incorporar condicionantes que sejam sugeridas por quaisquer interessados, cuja participação será assegurada nos termos já explanados acima.

Salienta-se, ainda, que todas as declarações e sugestões de condicionantes recebidas no bojo do processo administrativo serão analisadas pela equipe técnica interdisciplinar e a manifestação de acatar ou afastar estará insculpida de forma fundamentada no bojo do parecer único que instrui o processo administrativo, em respeito ao princípio da motivação dos atos administrativos.



São cabíveis, ainda, nova apreciação do cabimento ou não das condicionantes sugeridas por interessados através de recursos protocolados às unidades administrativas do COPAM, por exemplo URC ou CNR, conforme o caso, garantindo-se, desta forma, extenso debate, em respeito aos princípios da ampla defesa e contraditório. Assevere-se, ainda, que todo Conselheiro poderá ter vistas dos processos administrativos ou solicitar a baixa destes em diligência para esclarecimentos. Sem prejuízo, também, de socorrer-se o ente municipal das esferas judiciais, que poderá apreciar quaisquer lesões ou ameaças de lesão de direitos.(sic)

Ressalta-se que o processo administrativo de licenciamento ambiental está sujeito ao princípio da publicidade e, desta forma, o seu julgamento é publicizado, bem como as decisões proferidas em decorrência deste. Toda alteração em quaisquer das condicionantes indicadas na licença também são regidas pelo mesmo princípio.

Neste sentido, em conformidade com aquele princípio, todos os atos, documentos, informações e decisões que integram o processo administrativo poderão ser acessadas através do site da Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, no site do Sistema Integrado de Informação Ambiental – SIAM -, aba ACESSO DO VISITANTE, oficiando-se o órgão licenciador ou requerendo vistas do processo administrativo. E, ainda, as decisões administrativas proferidas são publicadas na Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais.

Diante do exposto, consideramos que esta assegurada aos Municípios efetiva participação no bojo do processo de licenciamento ambiental, cabendo aos mesmos se fazer representar, dentro de suas competências e atribuição constitucionalmente deferidas.

O gestor argumenta que as declarações e sugestões de condicionantes são avaliadas e que constaria do parecer único a fundamentação para acatá-las ou afastá-las. Entretanto, para os processos avaliados nessa auditoria não foi verificada a fundamentação para não acatar as sugestões de condicionantes. Ressalta-se ainda que não foram apresentados quaisquer impedimentos quanto ao envio de resposta e informações aos municípios. Diante do exposto, a equipe de auditoria operacional mantém as recomendações e informa que alteração da situação verificada quando da auditoria e ações implementadas ou a implementar sejam incluídas no Plano de Ação para sua verificação durante o processo de monitoramento.

Assim, ratificam-se as seguintes recomendações ao SISEMA:

- 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.

Conclusão

Após a análise dos comentários do gestor, a CAOP verificou a inexistência de impedimento para o cumprimento das recomendações do referido Relatório de Auditoria Operacional. Desse modo, ratifica-se as deficiências apontadas e as recomendações apresentadas no relatório preliminar. Ressalta-se que as ações corretivas devem ser incluídas no plano de ação cujos resultados serão monitorados por esta equipe.

Diante do exposto, a CAOP encaminha os presentes autos ao Exmo. Sr. Conselho Relator para decisão.

Belo Horizonte, 9 de novembro de 2016.

Janaina de Andrade Evangelista
TC 2704-6

Marcelo Vasconcelos Trivellato
TC 0705-3

Joelma Terezinha Diniz de Macedo
TC 2985-5

Valéria Cristina Gomes dos Santos
TC 2185-4

Ryan Brwnner Lima Pereira



Coordenador de Auditoria Operacional