

À CÂMARA TÉCNICA ESPECIALIZADA DE ATIVIDADES MINERÁRIAS – CMI
CONSELHO DE POLÍTICA AMBIENTAL DE MINAS GERAIS – COPAM / MG

12ª Reunião Extraordinária da Câmara de Atividades Minerárias – CMI/Copam

PA COPAM nº 00211/1991/058/2011 - Classe: 6

DNPM: 930593/1988

Processo Administrativo para exame de Reconsideração da Licença Prévia

Empreendimento: **Barragem Maravilhas III - Barragem de contenção de rejeito/resíduos**

Empreendedor: **Vale S.A.**

Município: **Itabirito**

Apresentação: **SUPPRI**

PARECER

1. Introdução

Este PARECER DE VISTA foi elaborado a partir da análise dos documentos disponibilizados quando da convocação da 11ª Reunião Extraordinária realizada no dia 15/09/2017, que foram os 3(três) recursos interpostos contra a Licença Prévia (LP) e respectivos Pareceres Únicos da SUPPRI (nº 1017330/2017, nº 1017391/2017 e nº 017351/2017).

2. Sobre o processo físico disponibilizado

Não houve disponibilização de processo físico. O FONASC-CBH entende que todos os recursos interpostos contra a Licença Prévia (LP) da barragem de rejeitos Maravilhas III se encontram no processo físico do PA nº 00211/1991/058/2011, assim como os pareceres únicos.

3. Consideração inicial

O FONASC-CBH entende que inserir os 3(três) recursos interpostos para reconsideração da Licença Prévia (LP) na pauta da 12ª Reunião Ordinária da Câmara de Atividades Minerárias - CMI do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM juntamente com o processo de licenciamento da Licença de Instalação (LI) concomitante à Licença de Operação (LO) do mesmo empreendimento por si só é um contrassenso além de violar a Constituição Federal de 1988 que, em seu Capítulo VII - Da Administração Pública, especificamente em seu artigo 37, “Caput”, estabelece que “*A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]*” (grifo nosso).

Afinal, considerando que a interposição de recursos tem respaldo legal, não tem lógica e viola a legalidade o fato do Estado ter pautado a nova licença - processo de licenciamento que demandou a atuação de servidores e a estrutura da SEMAD - antes que se tivesse a deliberação na CMI/COPAM e na CNR/COPAM da reconsideração da Licença Prévia (LP). Além disso, constituiu ofensa ao

princípio da razoabilidade que limita a discricionariedade administrativa, vedando ao administrador a adoção de decisões inexequíveis.

4. Sobre o mérito dos pareceres únicos da SUPPRI

O parecer único da SUPPRI referente ao recurso do Condomínio Vale dos Pinhais inicia com uma consideração inicial sobre "*Fiscalização e segurança de barragens – Competência do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, conforme disposto na Lei Federal nº 12.334, de 20 de setembro de 2010*" para finalizar com a seguinte conclusão:

Por todo exposto, conclui-se que as questões relativas à segurança de barragens não competem à SEMAD, mas, sim, ao Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, razão pela qual, todos os questionamentos que dizem respeito a este tema serão tratados considerando-se a Legislação acima citada.

Acrescenta ainda que:

“Destaca-se que o entendimento da AGE quanto à expressão “ações fiscalizadoras dos órgãos ambientais, no âmbito de suas atribuições legais” refere-se aos aspectos relacionados às questões ambientais”.

Nos demais pareceres únicos da SUPPRI quanto aos recursos é o mesmo entendimento: todas as questões relacionadas com a segurança e fiscalização da barragem de rejeitos são de responsabilidade apenas do Departamento Nacional de produção Mineral (DNPM).

Com isso, a SUPPRI não responde aos diversos questionamentos nessa esfera formulados nos recursos, mesmo que esses apontem nulidades e omissões na tramitação do processo da Licença Prévia (LP) e nos estudos e informações apresentados pelo empreendedor, que são de exclusiva competência da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), já que não compete ao DNPM licenciar tais estruturas e, assim, analisar tais documentos e informações.

Afinal, sendo a SEMAD órgão integrante do SISEMA que é regido pela Política Nacional do Meio Ambiente na qual os objetivos gerais são a preservação, o melhoramento e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, não há como a SEMAD e o Estado ficarem isentos de responsabilidades no âmbito da segurança de barragens de rejeito, tendo o dever inclusive de tomar todas as providências junto ao DNPM, quando necessário, para que cumpra com seu papel.

A SUPPRI não respondeu à maior parte dos questionamentos no âmbito de impactos socioambientais – que não trataram meramente de levantamentos de engenharia da barragem e fiscalização pelo DNPM - ou o fez de forma simplista que não pode ser entendida como suficiente e adequada para o assunto em questão pela sua magnitude, em especial no âmbito dos riscos à população e ao meio ambiente, já vivenciados com graves perdas por 7(sete) vezes em Minas Gerais.

Conforme o Decreto nº 46.993/2016, em seu art. 10º, parágrafo único, “*A atuação dos órgãos estaduais no licenciamento e na fiscalização ambiental de barragens não abrange os aspectos de segurança estrutural e operacional dessas estruturas.*”, o que significa que todas as demais questões afetas à segurança, desde a apresentação do termo de referência, a concepção do projeto e todo o processo de licenciamento são sim de responsabilidade da SEMAD.

Se a SUPPRI e a AGE têm entendimento equivocado quanto à responsabilidade sobre aspectos de segurança da barragem de rejeitos, deveriam junto ao DNPM como órgão interveniente, quando da Licença Prévia (LP), ter exigido uma declaração atestando que todos os requisitos de planejamento, projeto, EIA e demais estudos necessários (como o Plano de Ação Emergencial) da barragem Maravilhas III estavam em conformidade, documento esse assinado e com ART, inclusive.

No entanto, a realidade é que o DNPM não está estruturado e qualificado para isso, conforme Acórdão do TCU de 21/09/2016 (ANEXO 1) do qual são os dois trechos abaixo:

Da análise empreendida durante a auditoria, concluiu-se que a atuação do DNPM quanto à fiscalização da segurança de barragens de rejeitos é frágil e não atende aos objetivos da PNSB.

Inicialmente, no que diz respeito ao processo de cadastramento das informações sobre as barragens em operação, no qual se incluem informações referentes às condições do empreendimento, conforme critérios de risco, verificou-se que os dados fornecidos pelos empreendedores são meramente declaratórios e a conferência dessas informações pela Autarquia se dá somente durante as vistorias. Por conseguinte os dados cadastrados carecem de confiabilidade, resultando em vulnerabilidade e fragilidade da própria classificação das barragens quanto ao risco crítico.

No tocante ao planejamento das vistorias, verificou-se que as orientações e diretrizes expedidas pela Diretoria de Fiscalização da Atividade Minerária (Difis), órgão central do DNPM responsável pelo direcionamento das unidades regionais, são elaboradas sem interação ou participação das superintendências regionais e se restringem aos critérios de classificação de barragens quanto ao risco crítico, não considerando, explicitamente, outros aspectos relevantes, tais como dano potencial associado, resultados advindos de fiscalizações anteriores ou informações contidas nos documentos elaborados pelo empreendedores, encaminhados periodicamente ao DNPM.

E o SISEMA não está estruturado e qualificado para licenciar empreendimentos de mineração, em especial de ferro, conforme Relatório do TCE de 29/03/2017, publicado em 09/05/2017, do qual são os trechos abaixo do Relator Conselheiro Gilberto Diniz:

No âmbito do Direito Ambiental, os princípios da prevenção e da precaução buscam garantir a integridade e a preservação do meio ambiente, por estarem ligados à teoria do risco, já que visam a amenizar ou evitar os riscos ou os efeitos danosos inerentes à atividade humana no meio ambiente. (pg. 3)

As deficiências na adoção de padrões, normas e critérios técnicos e metodológicos específicos para os procedimentos de licenciamento ambiental relativos à extração do minério de ferro afrontam o princípio constitucional da eficiência, prescrito no caput do art. 37 da Constituição da República e demandam a tomada de providências pelo SISEMA. (pg.3)

O objetivo da questão nº 3, proposta pela equipe de auditoria, foi identificar em que medida o SISEMA está estruturado para conduzir, com eficiência, o licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos relativos à extração do minério de ferro.

Entretanto, conforme pontuado no item 5.20 do relatório, à fl. 204, foram constatadas “deficiências na adoção de padrões, normas e critérios técnicos e metodológicos específicos para os procedimentos de licenciamento ambiental da extração do minério de ferro” com alto grau de subjetividade e, por consequência, com grande risco de análises equivocadas. (pgs. 38/39)

Nesse contexto e a partir dos fatos acima, do teor qualificado dos 3(três) recursos interpostos contra a Licença Prévia (LP), do teor dos documentos da SUPPRI, das características e localização do projeto da barragem de rejeitos Maravilhas III da Vale S.A. com moradores na zona de autossalvamento, dos 7(sete) rompimentos de estruturas de rejeitos já ocorridos em Minas Gerais (dois deles em Itabirito e um em Nova Lima) e do princípio da precaução que rege a questão ambiental, não há como acatar os pareceres únicos da SUPPRI que sugerem pelo indeferimento dos recursos.

5. Conclusão

O poder discricionário da Administração Pública não é ilimitado, encontrando seu pressuposto de validade na lei e, ainda, na prática de atos de boa gestão. Os requisitos mínimos para a conveniência à discricionariedade estão ligados aos princípios da realidade e da razoabilidade, para que o ato satisfaça a sua finalidade. No que tange a realidade o objeto deve ser possível, ou seja, lícito. Deve estar dentro

do ordenamento jurídico, não podendo o objeto violar qualquer norma constitucional, sob pena de caracterizar vício de finalidade. O objeto deve ser compatível com a finalidade a ser atingida.

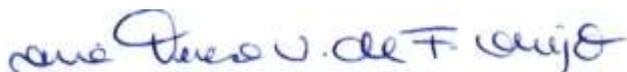
As decisões devem ser eficientes para satisfazer a finalidade da lei que é o interesse público. A Administração esta obrigada a sempre escolher os melhores meios para satisfazer o interesse público e não pode arriscar, devem escolher a melhor maneira para práticas tais atos. A eficiência deve ser considerada um limite da discricionariedade.

Fica evidenciado que dentro dessa margem de discricionariedade toda a Administração Pública deverá tomar as suas decisões por meio de atos praticados em estrita obediência aos critérios legais estabelecidos e dentro de um contexto de razoabilidade e transparência, isto vem a ser, portanto, uma exigência da democracia moderna seguida nos países em que o interesse público vem acima de qualquer outro interesse, sem qualquer tipo de restrição ou de impedimento. Como procedimento oriundo da análise de um órgão estatal, o licenciamento está submetido aos princípios do direito administrativo: legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

Diante do exposto, pelos motivos já declinados, **em especial o fato do teor qualificado dos 3(três) recursos interpostos contra a Licença Prévia (LP) da barragem de rejeitos Maravilhas III, de haver moradores na zona de autossalvamento e colocar em risco o Rio das Velhas e afluentes assim como a captação da COPASA (Bela Fama) em Honório Bicalho/Nova Lima, manifesta-se o FONASC-CBH pelo DEFERIMENTO do PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO dos 3(três) recursos interpostos contra a Licença Prévia (LP) da barragem de rejeitos Maravilhas III e, conseqüentemente, o cancelamento da referida licença.**

Registramos que a convocação da Reunião Extraordinária realizada no dia 15/09/2017, na qual os 3(três) recursos interpostos contra a Licença Prévia (LP) foram pautados juntamente com a Licença de Instalação (LI) concomitante à Licença de Operação (LO), constitui ofensa ao princípio da razoabilidade que limita a discricionariedade administrativa, vedando ao administrador a adoção de decisões inexecutáveis e tal decisão prejudicou o FONASC-CBH no adequado cumprimento de sua competência como membro do Copam (Lei 21972/2016, Decreto 46953/2016, DN/Copam 856/2016, DN/Copam 995/2016 e DN/Copam 177/2012) e o seu direito como representante das organizações da sociedade civil na CMI/Copam não foi garantido e salvaguardado pelo Estado.

Belo Horizonte, 22 de setembro de 2017.



Maria Teresa Viana de Freitas Corujo
Conselheira Titular

**FÓRUM NACIONAL DA SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS
(FONASC-CBH)**

CNPJ nº 05.784.143/0001-55

Rua Leonício José Rodrigues nº 172, bairro Jardim Guanabara - Belo Horizonte – MG

SEGURANÇA DE BARRAGENS DE REJEITOS DE MINERAÇÃO

Em 5 de novembro de 2015, ocorreu o rompimento da Barragem do Fundão, da empresa Samarco, em Mariana (MG), considerado o pior desastre ambiental do país. Diante dessa tragédia, o TCU considerou necessária a realização de auditoria no Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), com vistas a avaliar a atuação da entidade na regulação e fiscalização de barragens de rejeitos minerais.

Objetivo

A auditoria operacional no DNPM teve como objetivo conhecer e avaliar a forma como a Autarquia fiscaliza a segurança das barragens para disposição de rejeitos de mineração, considerando aspectos normativos e operacionais. Também foi realizado estudo do caso concreto do acidente ocorrido na Barragem do Fundão, dentro dos limites de atuação e competência do TCU.

Principais achados

A Lei 12.334/2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), trouxe avanços significativos no marco regulatório do setor quanto às atribuições e competências definidas para o controle das barragens de rejeitos no país.

Nos termos da PNSB, a responsabilidade legal pela segurança da barragem de deposição de rejeitos de mineração é do empreendedor, cabendo-lhe implementar todas as ações necessárias para tal fim. Ao DNPM cabe realizar a fiscalização da segurança dessas estruturas, processo que inclui rotinas como o cadastramento de barragens, a classificação de risco associado, a análise de documentos de empreendedores e a realização de ações de fiscalização *in loco* (vistorias).

Da análise empreendida durante a auditoria, concluiu-se que a atuação do DNPM quanto à fiscalização da segurança de barragens de rejeitos é frágil e não atende aos objetivos da PNSB.

Inicialmente, no que diz respeito ao processo de cadastramento das informações sobre as barragens em operação, no qual se incluem informações referentes às condições do empreendimento, conforme critérios de risco, verificou-se que os dados fornecidos pelos empreendedores são meramente declaratórios e a conferência dessas informações pela Autarquia se dá somente durante as vistorias. Por conseguinte os dados cadastrados carecem de confiabilidade, resultando em vulnerabilidade e fragilidade da própria classificação das barragens quanto ao risco crítico.

Já em relação aos documentos exigidos dos empreendedores, em especial os extratos das inspeções regulares de segurança e as declarações de condição de estabilidade, constatou-se que não há, por parte do DNPM, análise sistemática e tempestiva das informações disponibilizadas nesses documentos, o que limita o conhecimento, o tratamento e o uso das informações disponíveis sobre a segurança de barragens.

No tocante ao planejamento das vistorias, verificou-se que as orientações e diretrizes expedidas pela Diretoria de Fiscalização da Atividade Minerária (Difis), órgão central do DNPM responsável pelo direcionamento das unidades regionais, são elaboradas sem interação ou participação das superintendências regionais e se restringem aos critérios de classificação de barragens quanto ao risco crítico, não considerando, explicitamente, outros aspectos relevantes, tais como dano potencial associado, resultados advindos de fiscalizações anteriores ou informações contidas nos documentos elaborados pelo empreendedores, encaminhados periodicamente ao DNPM.

Além disso, notou-se que as superintendências regionais não seguem as diretrizes emanadas pela Sede na elaboração de seus planos de fiscalização. Verificou-se, por exemplo, que apenas 35% das barragens classificadas como de alto risco, em nível nacional, foram fiscalizadas pelo DNPM entre 2012 a 2015 e que 93% das fiscalizações realizadas no mesmo período foram feitas em estruturas de baixo risco, contrariando diretriz do órgão central.

Em relação à execução de vistorias, verificou-se que as equipes técnicas carecem de instrumentos que garantam a padronização de procedimentos de análises e de elaboração de relatórios e de pareceres técnicos.

Além dessas constatações, observou-se que o DNPM não dispõe de instrumentos institucionais que permitam o acompanhamento sistemático das ações de fiscalização de barragens que vêm sendo

realizadas no Brasil. A Difis conhece apenas a quantidade de vistorias realizadas, não possuindo informações de cunho qualitativo sobre as fiscalizações. Adicionalmente, constatou-se que não existem procedimentos de retroalimentação das informações geradas ao longo do processo de fiscalização ou, ainda, mecanismos para aferir a qualidade das vistorias realizadas.

Em suma, concluiu-se que a gestão das informações sobre segurança de barragens de rejeitos no Brasil é feita de forma precária e não há meios que permitam o armazenamento e o tratamento integrado dos dados recebidos, tampouco a geração de informações de cunho gerencial, uma vez que os dados decorrentes das fiscalizações permanecem regionalizados e fragmentados dentro de cada superintendência, prejudicando uma visão global, pelo DNPM, da situação da segurança de barragens de rejeitos no Brasil.

Em relação à estrutura orçamentária e financeira e de recursos humanos da Autarquia, foram verificadas limitações significativas que podem impactar o desempenho do órgão fiscalizador minerário.

Por fim, quanto ao acidente ocorrido na Barragem do Fundão, a equipe concluiu que diante das falhas identificadas no processo de fiscalização e a análise do caso concreto, a atuação do DNPM foi falha e omissa, em razão de ela não ter sido capaz de garantir o controle acerca da implantação, pelo empreendedor, dos padrões de segurança estabelecidos na PNSB, em especial ao Plano de Ação de Emergência (PAE), de forma a mitigar danos em situações de acidente.

Determinações e recomendações

Por meio do Acórdão 2440/2016-TCU-Plenário, o TCU determinou que o DNPM e o Ministério de Minas e Energia realizem avaliações e apresentem plano de ação para solução das dificuldades enfrentadas pela Autarquia. Além disso, recomendou ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) e ao DNPM a adoção de medidas para aprimoramento da fiscalização sobre a segurança de barragens para deposição de rejeitos de mineração.

Adicionalmente, foi constituído processo específico no TCU para análise de possíveis responsabilidades pela falta de governança adequada do DNPM e de devida estruturação operacional da Autarquia, que a tornam incapaz de exercer satisfatoriamente as suas competências.

Benefícios esperados

Espera-se que o trabalho venha contribuir para a consolidação da Política Nacional de Segurança de Barragens.

Dados da deliberação

Acórdão: 2440/2016-TCU-Plenário

Data da sessão: 21/9/2016

Relator: Ministro José Múcio Monteiro

TC: 032.034/2015-6

Unidade Responsável: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo, Gás Natural e Mineração