

Belo Horizonte/MG, 02 de janeiro de 2023

Ao

Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM

Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Semad

Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Sisema

A/C Dra. Marília Carvalho de Melo

Presidente do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM

Ref: Solicitação de Controle de Legalidade de ato do Presidente da Câmara de Atividades Minerárias - CMI

PA COPAM nº 02402/2012/001/2012 - SEI/Nº 1370.01.0015796/2021-93

MLOG S.A. – CNPJ nº 13.444.994/0001-87

Exma. Dra. Secretária,

MLOG S.A., sociedade anônima, com sede na Rua Lauro Muller, nº 116, salas 2601 e 2608 – parte, Botafogo, Rio de Janeiro – RJ, CEP 22290–906, inscrita no CNPJ sob o nº 13.444.994/0001-87, e com filial na Rua Guaicuí, nº 20, sala 602, Coração de Jesus, Belo Horizonte – MG, CEP 30380-380, inscrita no CNPJ sob o nº 13.444.994/0002-68, neste ato representada na forma de seu Estatuto Social (“**Companhia**” ou “**MLOG**”), tendo em vista ato ilegal do Presidente praticado durante condução da 94ª Reunião Ordinária da Câmara de Atividades Minerárias – CMI do Conselho Estadual de Política Ambiental – Copam, que culminou no indeferimento de pedido de exclusão de condicionante aviado pela Requerente, requer seja procedido o Controle de Legalidade da Decisão em referência, conforme prevê o inciso IX do art. 6º do Decreto Estadual nº 46.953/2016.

I. Tempestividade

Embora previsto no Decreto Estadual nº 46.953/2016, o controle de legalidade não tem prazo afixado para interposição, no âmbito da legislação ambiental mineira. Desta feita, para aferição da tempestividade, utilizar-se-á a Lei Geral de Processos Administrativos do Estado, que define, em seu art. 22¹, o prazo de 10 (dez) dias para a prática de atos para os quais inexista disposição específica.

Utilizando esse referencial, a interposição do pedido nesta data mostra-se tempestiva, já que a publicação da decisão no DOEMG ocorreu no dia 23/12/2022 (**Anexo 1**).

II. Cabimento do controle de legalidade e competência

Conforme dito no introito dessa petição, o Decreto Estadual nº 46.953/2016² possibilita o controle de legalidade, pelo Presidente do COPAM, de atos e decisões da Câmara Normativa e Recursal - CNR, das Câmaras Técnicas especializadas – aí incluída a CMI – e das Unidades Regionais Colegiadas - URCs.

O controle de legalidade deflui de necessidade da Administração Pública em ajustar seus atos ao ordenamento jurídico. Isso porque, o ato público não decorre de um ato de vontade, mas vincula-se sempre a uma previsão normativa. Portanto, imprescindível a revisão de ato praticado em desacordo com tal previsão, seja de ofício ou por provocação do administrado que tenha sido impactado pelo ato ilegal.

¹ Art. 22 – Inexistindo disposição específica, os atos do órgão ou da autoridade responsável pelo processo e dos administrados que dele participem serão praticados no prazo de dez dias.

Parágrafo único – O prazo previsto neste artigo poderá ser dilatado mediante comprovação de caso fortuito ou de força maior reconhecida formalmente pelo titular do órgão.

² Art. 5º – A Presidência do Copam será exercida pelo Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

(...)

IX – fazer o controle de legalidade dos atos e decisões da CNR, das câmaras técnicas especializadas e das URCs;

(...)

O controle de legalidade da administração é conceituado por DI PIETRO (p. 247, 2008)³ como:

O conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico estabelece a fim de que a própria Administração, os Poderes Judiciário e Legislativo, e ainda o povo, diretamente ou por meio de órgãos especializados, possam exercer o poder-dever ou a faculdade de fiscalização, orientação e revisão da atuação administrativa de todos os órgãos, entidades e agentes públicos, em todas as esferas do Poder. **Garante-se, mediante o amplo controle da Administração, a legitimidade de seus atos, a adequada conduta funcional de seus agentes e a defesa dos direitos dos administrados.** (grifo nosso)

Nesse sentido, indiscutível o cabimento do presente pedido, para revisão de ato praticado pelo presidente, ao ceifar a possibilidade do conselheiro da CODEMIG em alterar seu voto, em inobservância ao ditame legal que disciplina as reuniões do COPAM, em especial a Deliberação Normativa COPAM nº 177/2012.

Noutro norte, forçoso pontuar que a competência de decisão do controle de legalidade que aqui se pretende recai no Presidente do COPAM, função exercida pelo Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, segundo o art. 5º do Decreto Estadual nº 46.953/2016⁴ e pelo art. 15, § 2º, da Lei Estadual 21.972/2016, *in verbis*:

(...) § 2º A Presidência do Copam será exercida pelo Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, que fará o controle de legalidade dos atos e decisões da Câmara Normativa e Recursal, das câmaras técnicas especializadas e das URCs.

Assim, à vista de ilegalidade cometida pelo presidente durante condução da reunião da Câmara de Atividades Minerárias é possível o controle da decisão adotada no momento, através de decisão fundamentada do Presidente do COPAM.

³ DI PIETRO. Maria Sílvia Zanella. Direito Administrativo. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

⁴ Art. 5º – A Presidência do Copam será exercida pelo Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

III. Dos fatos

A Requerente obteve Licença prévia, expedida pela SUPRAM Jequitinhonha em 06/11/2014, na qual constava condicionante de nº 62⁵ determinando a oitiva de comunidades e povos tradicionais existentes na área do empreendimento, por comissão multisetorial, em atendimento à Convenção nº 169 da OIT⁶, da qual o Brasil é signatário.

A empresa providenciou estudos e consultas que apontaram pela não existência de comunidades e povos tradicionais nas áreas diretamente afetada e de influência direta do empreendimento o que implicaria na impossibilidade ou inocuidade da medida determinada.

Ato contínuo, foi aviado pedido de exclusão da condicionante em referência, já que fato superveniente indicou a impossibilidade de cumpri-la, conforme caput do art. 29 do Decreto Estadual nº 47.383/2018⁷.

Analisado o pedido pela SUPRAM Norte de Minas, essa manifestou-se pelo indeferimento através do Parecer nº 15/SEMAD/SUPRAM NORTE-DRCP/2022, sendo o assunto pautado na 93ª reunião da CMI, na qual ocorreu pedido de vistas, e retornou para julgamento na 94ª reunião da CMI, que ocorreu no dia 22/12/2022.

A conclusão de maioria, mas não dá totalidade da Câmara, indo ao encontro do Parecer exarado pela SUPRAM Norte de Minas, foi desfavorável ao pleito da empresa e, de igual

⁵ Condicionante nº 62: Realizar consulta pública às comunidades de Carioca, Facadinho, Lavrinha e Chácara, com presença dos comunitários, Fundação Palmares – a fim de estabelecer os direitos de comunidades tradicionais e/ou quilombolas, Defensoria Pública e Ministério Público, em respeito à convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho. A metodologia deverá ser elaborada pelos órgãos públicos envolvidos.”

⁶ ARTIGO 6º

1. Na aplicação das disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

(...)

⁷ Art. 29 - Em razão de fato superveniente, o empreendedor poderá requerer a exclusão, a prorrogação do prazo para o seu cumprimento ou a alteração de conteúdo da condicionante imposta, formalizando requerimento escrito, devidamente instruído com a justificativa e a comprovação da impossibilidade de cumprimento, até o vencimento do prazo estabelecido na respectiva condicionante.

maneira, pela manutenção da condicionante nº 62 na Licença Prévia fornecida (o que desde já se adianta discordância por parte da empresa), cujo cumprimento deve ser comprovado antes da concessão da Licença de Instalação.

Durante a votação, houve rápida explicação do Presidente sobre o teor dos votos. Segundo suas palavras, os conselheiros que votassem “**favoravelmente**” estariam, de fato, optando pela **manutenção** da condicionante. Contudo, não raro, há confusão por parte dos conselheiros que ao proclamar o voto favorável entendem que estão optando pelo atendimento ao pleito em discussão quando, na verdade, estão concordando com o Parecer do órgão ambiental que é desfavorável ao pleito. A confusão acaba ocorrendo pois durante toda a reunião se discutiu a exclusão da condicionante, podendo portanto dar a entender que o voto favorável seria nesse sentido, e não acompanhando ao parecer da Supram.

Em dado momento, aproximadamente às 3h20’16” da reunião (<https://www.youtube.com/watch?v=ZLYeZ1wOlls>), o Conselheiro representante da CODEMIG proferiu seu voto, sendo este contabilizado na planilha de votações exibida durante a reunião.

Às 3h20’34” o mesmo Conselheiro manifestou a necessidade de alteração do voto, o que foi subitamente negado pelo Presidente, sob o argumento de que o voto já havia sido proferido e que, por força do Regimento Interno, no seu entender, não poderia permitir sua alteração.

Pouco mais adiante, às 3h21’51”, o representante da empresa tenta manifestar-se advertindo o Presidente sobre a confusão ocorrida. Entretanto, o Presidente nega oportunidade à empresa e mantém sua posição seguindo com os votos sem retornar ao Conselheiro da CODEMIG.

Entretanto, em que pese a excelência do Presidente na condução das várias reuniões que preside, no caso em apreço, a decisão tomada se mostra equivocada e desafortunadamente ilegal, não apenas porque negligencia o papel fundamental dos

conselhos na formação de políticas públicas, mas também, e sobretudo, afronta o Regimento Interno do COPAM, instituído pela Deliberação Normativa nº 177/2012, que não possui qualquer disposição que impeça a alteração do voto, conforme se verá adiante (princípio da legalidade).

IV. Discussão

Sobre a manifestação e voto dos Conselheiros, o Regimento Interno preceitua:

Art. 36 - Após o início da votação da matéria, não serão permitidas discussões e não serão concedidos pedidos de vista, de diligência ou de retirada de pauta, salvo se constatado equívoco de condução da Presidência admitido pela mesma. (grifos nossos)

Art. 37 - Qualquer interessado na matéria em discussão poderá fazer uso da palavra, pelo prazo máximo de 5 (cinco) minutos, desde que inscrito em livro próprio até o início das reuniões das estruturas colegiadas, com indicação clara e precisa do item sobre o qual deseja manifestar-se.

(...)

§4º - Iniciado o processo de votação, não será permitido o uso da palavra por qualquer pessoa presente, inclusive os conselheiros. (grifos nossos)

Embora não tenha indicado o dispositivo legal que embasou sua decisão, o Presidente foi claro ao dizer que uma vez feito o voto, ele não poderia alterá-lo, conforme previsto no Regimento.

Entretanto, além de não haver qualquer dispositivo no sentido posto pelo Presidente, os dispositivos deixam claro que as manifestações vedadas após início de votação se referem àquelas relativas à discussão da matéria – que, decerto, devem finalizar com o início das votações. Há de se ressaltar, com o perdão da redundância, que a manifestação do Conselheiro se deu sob outro viés: o de alteração de seu voto, a partir de sua convicção pessoal e entendimento da matéria em apreço.

Nesse aspecto, **é legal e legítimo que o Conselheiro possa rever seu posicionamento para adequá-lo às suas convicções ou aos valores praticados pela instituição que representa, até o término da votação.**

Ora, os Conselhos são, na sua essência, espaços de convicções múltiplas que, a partir de debates e discussões de vários pontos de vista, convergem para um consenso, ainda que não unânime. A expressão da vontade plena dos conselheiros, exercida através dos votos, é *per si*, a maior virtude do sistema de construção de políticas públicas através da participação social, ainda que tal sistema apresente distorções.

Nas palavras de Carneiro os conselhos são (p. 280, 2002)⁸:

(...) canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo. Dessa forma, constituem espaços de argumentação sobre (e de redefinição de) valores, normas e procedimentos, de formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais. Têm poder de agenda e podem interferir, de forma significativa, nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos.

Os conselhos, como espaços de formação das vontades e da opinião, são também mecanismos de ação, que inserem na agenda governamental as demandas e os temas de interesse público, para que sejam absorvidos, articulados politicamente e implementados sob a forma de políticas públicas. Portanto, mais do que um canal comunicacional para ressonância das demandas sociais, os conselhos possuem dimensão jurídica e têm poder de tornar efetivos as questões, os valores e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade civil.

Portanto, permitir que a expressão de vontade de um dos conselheiros tenha sido computada em desacordo com sua convicção pessoal, ou afastada dos valores defendidos por sua instituição, significa deturpar o objetivo nobre da decisão colegiada, sobretudo se atentarmos ao fato que a justificativa dada para tolher a intenção do Conselheiro em alterar seu voto **é inexistente no ordenamento jurídico e nula de pleno direito.**

⁸ CARNEIRO, C. B. L. **Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização**. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 277-292, mar./abr. 2002. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6439>. Acesso em: 29 dez. 2022.

Noutras palavras, **a decisão final da Câmara de Atividades Minerárias na reunião do dia 22/12/2022 não representou a expressão de vontade legítima daquele Conselho**, já que um dos votos contabilizados no item em referência não retrata a opinião de um dos seus membros e, por consequência da câmara enquanto colegiado.

Pensar diferente disso é admitir a elaboração de políticas públicas ambientais pautadas em premissas equivocadas, o que, definitivamente, não se espera do COPAM.

Desta forma, a decisão do Presidente ao Conselheiro impedindo demonstrar o equívoco por parte do representante da CODEMIG, praticada sob o inexistente amparo do Regimento Interno, se mostra ilegal e deve ser revista por V. Exa., para adequar o ato ao que prevê o Regimento e demais legislações aplicáveis, aos princípios norteadores do Direito Administrativo e à essência dos canais de participação política exercida pelos espaços colegiados.

V. Das demais observações relativas à mesma Reunião

Ainda durante a discussão do item 5.1, relativo ao pedido da Requerente, durante a 94ª Reunião da CMI, alguns pontos merecem destaque para avaliação e eventual revisão da condução, com o objetivo de evitar a prática de atos que podem ser entendidos como ilegais.

De início, há de se ponderar sobre a indicação de participação do Presidente titular na condução do item específico da pauta, **já que o assunto foi analisado por sua unidade de lotação, pelo setor no qual exerce a função de Diretor e cujos pareceres deve aprovar**. Isso se argumenta não por nenhuma postura antiética do servidor que - como se sabe - é referência na Semad, mas sim porque eventuais decisões que deveriam ser tomadas, sejam aquelas de sua competência exclusiva (conforme regimento) ou em eventuais votos de qualidade, haveria a necessidade de declaração de suspeição.

Neste cenário, é preciso refletir sobre as hipóteses de suspeição, elencadas pelo próprio Regimento Interno, em seu art. 51⁹ e sobre a importante imparcialidade que o Presidente deve exercer, para assegurar o sistema paritário do Conselho e a heterogeneidade de opiniões, característica de todo processo democrático.

Desta feita, deve-se evitar qualquer questionamento sobre eventual decisão que tenha de tomada pelo Presidente no exercício de sua função de presidir a fim de não haver debates sobre segregação de funções entre a de condutor regimental para o de partícipe direto na discussão. Nesse caso, o papel do Presidente em atos decisórios não pode se confundir com o de patrono da opinião debatida.

Outro ponto que merece destaque acontece às 3hs19'00" quando o Presidente se pronuncia favorável à proposição da Conselheira representante da SEDESE de, não só negar o pedido de exclusão da condicionante nº 62, como de alterar o seu texto promovendo ampliação do universo de comunidades a serem consultadas.

Ainda que essa decisão não tenha acarretado prejuízo direto à Requerente, já que o resultado da votação foi contrário à alteração da condicionante, a posição adotada merece comentários.

Como esclarecido, a proposta era de alterar o texto da condicionante para ampliar as comunidades que deveriam ser objeto de consulta pública, acrescentando àquelas expressamente citadas outras que figuram em uma lista apresentada pela Conselheira. No momento da discussão, a autoria e responsabilidade pela elaboração da sobredita lista não ficaram claras.

⁹ As hipóteses de suspeição também figuram no art. 61 da Lei Estadual nº 14.184/2002:

Art. 61 – É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou a autoridade que:

I – tenha interesse direto ou indireto na matéria;

II – tenha participado ou venha a participar no procedimento como perito, testemunha ou representante, ou cujo cônjuge, companheiro, parente ou afim até o terceiro grau esteja em uma dessas situações;

III – esteja em litígio judicial ou administrativo com o interessado, seu cônjuge ou companheiro;

IV – esteja proibido por lei de fazê-lo.

Ainda que o rol de comunidades tenha sido apresentado por representante da SEDESE, o que credencia e confere propriedade à Conselheira de emitir opinião à respeito do tema, **é preciso enfatizar que não foi oportunizada à empresa licenciada a possibilidade de manifestar-se sobre a localização dessas comunidades em relação à áreas diretamente afetada e de influência direta do empreendimento e, pior que isso, a proposta de alteração, assim como a listagem, não foram objeto de análise de equipe da SEMAD para que sua pertinência frente ao objeto do licenciamento fosse atestada.**

Portanto, a votação da alteração proposta colocou a empresa em risco de ver sua obrigação excessivamente ampliada sem qualquer base técnica e **sem que houvesse uma análise técnica se a condicionante tem relação direta com os impactos ou atividades do empreendimento, conforme determina o § 3º, art. 28 do Decreto Estadual nº 47.383/2018¹⁰** - ou, inclusive, acerca de regra de transição prevista na legislação específica sobre a matéria.

Sabidamente, o Conselho não aderiu à alteração proposta justamente por entender que o novo texto da condicionante não deixou suficientemente delimitada a obrigação. Mas houve uma extrapolação em se submeter a votação matéria que não foi objeto da reunião (requerimento de exclusão), tendo em vista não configurar na pauta do dia.

Embora esses pontos não sejam objeto direto do pedido de controle de legalidade é necessário os ponderar para efeito futuro evitando-se a prática de atos que possam acarretar prejuízos aos administrados, ainda que de forma involuntária.

¹⁰ Art. 28 - O gerenciamento dos impactos ambientais e o estabelecimento de condicionantes nas licenças ambientais deve atender à seguinte ordem de prioridade, aplicando-se em todos os casos a diretriz de maximização dos impactos positivos, bem como de evitar, minimizar ou compensar os impactos negativos da atividade ou empreendimento: (...)

§ 3º - As condicionantes ambientais devem ser acompanhadas de fundamentação técnica por parte do órgão ambiental, que aponte a relação direta com os impactos ambientais da atividade ou empreendimento, identificados nos estudos requeridos no processo de licenciamento ambiental, considerando os meios físico, biótico e socioeconômico, bem como ser proporcionais à magnitude desses impactos.

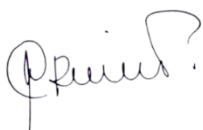
VI. Pedidos

Ante todo o exposto, a empresa Requer:

- a) O reconhecimento da ilegalidade do ato praticado pelo Presidente durante a 94ª Reunião Extraordinária da CMI, ocorrida em 22/12/2022;
- b) A inserção do pedido de exclusão de condicionante na próxima pauta da CMI, para promover nova votação da matéria pelos Conselheiros;
- c) Em razão das hipóteses de suspeição elencadas nos incisos I e III do art. 51 do Regimento Interno do COPAM, por precaução, no presente caso de deliberação em processo conduzido pela Supram NM, sugere-se a indicação de outro servidor para presidir a sessão, face - como se ponderou - da eventual necessidade de práticas de atos decisórios inerentes à função.

Sem mais, agradecemos a oportunidade de estabelecer um trabalho cooperativo em prol do Estado de Minas Gerais e colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos necessários.

Atenciosamente,



Maria Claudia Pinto
OAB/MG 88.726



Heitor Tavares Bergamini
OAB/MG 169.268