



PROCESSO : 27.535-2/2018
ÓRGÃO : SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE - SEMA/MT
GESTORES : JOSÉ PEDRO GONÇALVES TAQUES (Governador até dez/2018)
: MAURO MENDES FERREIRA (Governador a partir de jan/2019)
: ANDRÉ LUIS TORRES BABY (Secretário até dez/2018)
: MAUREN LAZZARETTI (Secretária a partir de dez/2018)
ASSUNTO : LEVANTAMENTO
RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF

RAZÕES DO VOTO

Inicialmente, nos termos do artigo 148, inciso II e §2º, do Regimento Interno deste Tribunal (RITCE/MT), saliento que o Levantamento é um instrumento de fiscalização utilizado para conhecer a organização e o funcionamento de determinado órgão, entidade ou instituição jurisdicionada, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais; identificar objetos e instrumentos de fiscalização; avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações e promover diagnósticos com a finalidade de identificar fragilidades, determinar a adoção de medidas corretivas e/ou propor melhorias na unidade gestora fiscalizada.

O presente Levantamento teve por objetivo conhecer a estrutura, organização e funcionamento da Secretaria de Estado de Meio Ambiente de Mato Grosso - SEMA/MT para definir áreas prioritárias de atuação das fiscalizações futuras a serem realizadas por este Tribunal na área ambiental.

O trabalho foi executado em atenção à Ordem de Serviço n. 10.703/2018 e ao Plano Anual de Fiscalização – PAF da Secretaria de Controle Externo de Saúde e Meio Ambiente, abrangendo: 1) Licenciamento Ambiental, 2) Fiscalização, 3) Cadastro Ambiental Rural, 4) Unidades de Conservação, 5) Compensação Ambiental, 6) Recursos Hídricos e 7) Gestão Florestal.





Feitas essas observações, passo ao exame das fragilidades e propostas apresentadas pela Unidade Técnica Especializada, de acordo com as sete áreas selecionadas.

Em consonância com a Política Nacional do Meio Ambiente, Lei Federal nº 6.938/1981, com a Resolução CONAMA nº 237/1997 e a Lei Complementar Estadual nº 38/1995, a SEMA/MT tem a responsabilidade de fiscalizar o cumprimento da legislação ambiental, além de coordenar, executar, acompanhar, monitorar e avaliar a qualidade ambiental.

Importante destacar que o desempenho destas funções inclui a ação de monitorar e/ou fiscalizar preventivamente o cumprimento das condicionantes que são apresentadas ao empreendedor na concessão das licenças ambientais.

O desempenho destas funções inclui a ação de monitorar e/ou fiscalizar preventivamente o cumprimento das condicionantes que são apresentadas ao empreendedor na concessão das licenças ambientais.

Estas condicionantes representam medidas de controle e visam, dentre outros objetivos, garantir a correta implementação dos programas de monitoramento e acompanhamento ambiental do empreendimento, e, em última análise, prevenir riscos à saúde e ao meio ambiente.

Cabe destacar, ainda, que a validade da licença ambiental está subordinada ao cumprimento das condicionantes nela discriminadas dentro dos prazos estabelecidos.

De acordo com o Levantamento, observa-se que o aumento da demanda por licenças e autorizações ambientais vem exigindo melhor estruturação dos órgãos ambientais estaduais. Nessa seara, a Unidade Técnica apontou alguns aspectos institucionais que evidenciaram deficiências que comprometem a realização de atividades inerentes ao **Licenciamento**, a saber:





a) Necessidade de desconcentrar as atividades de licenciamento da Superintendência de Indústria, Mineração, Infraestrutura e Serviços para as regionais:

A emissão de licenças ambientais é realizada pela Superintendência de Indústria, Mineração, Infraestrutura e Serviços – SUIMIS. Apesar dela contar com o apoio das Diretorias de Unidades Desconcentradas – DUDS (regionais), todo o processo é reavaliado e finalizado pela SUIMIS, o que obviamente ocasiona uma sobrecarga.

Ademais, foram detectadas fragilidades na recepção incompleta de documentos pelas DUDS, diante da ausência de manuais e procedimentos padronizados para a análise das atividades licenciáveis, sendo necessário a SUIMIS notificar os empreendedores para complementá-la.

Outro fator que contribui para a sobrecarga da SUIMIS diz respeito ao quadro de pessoal dos profissionais lotados na DUDS, cujos profissionais possuem formação, em sua maioria, no curso de Engenharia Florestal. Todavia, as atividades licenciáveis demandam a realização de vistorias por engenheiros sanitaristas, engenheiros químicos, geólogos, dentre outros, o que acarreta o envio dos processos para análise na Capital.

b) Necessidade de informatizar o processo de licenciamento:

A Unidade de Instrução registrou que a necessidade de digitalização dos processos de licenciamento da SEMA/MT é fato incontroverso entre os técnicos do órgãos.

Não há dúvidas de que a implementação do processo digital traz enormes benefícios, os quais vão desde a celeridade, economia, transparência, controle e monitoramento. A *internet* tem sido um instrumento cada vez mais essencial para as organizações se relacionarem com seus clientes internos e externos. Os sites vem servindo como verdadeiras portas de acesso às informações institucionais, permitindo, na





grande maioria deles, realizar consulta processual, elaboração de propostas, envio de documentos, dentre outros.

c) Necessidade de descentralizar para os municípios as atividades de licenciamento de impacto local:

A falta de atuação da maioria dos municípios em avocarem sua competência legal para licenciar os empreendimentos previstos no anexo único Resolução do Consema nº 85/2014 sobrecarrega a SEMA/MT com licenças ambientais de baixo impacto, como por exemplo, serviços de lava jato, apicultura, feira de pequenos produtores ou de artesanatos.

Ademais, não se pode negar que é muito mais efetivo que o município no qual a atividade é desempenhada fiscalize a regularidade do empreendimento e os seus impactos ambientais.

d) Necessidade de realização de atividades de acompanhamento, monitoramento e fiscalização ambiental:

Conforme já mencionado, a SEMA/MT possui a responsabilidade de fiscalizar o cumprimento da legislação ambiental, além de coordenar, executar, acompanhar, monitorar e avaliar a qualidade ambiental. O desempenho dessas funções inclui a ação de monitorar e/ou fiscalizar preventivamente o cumprimento das condicionantes que são apresentadas ao empreendedor na concessão das licenças ambientais.

Entretanto, constatou-se que a fiscalização e o monitoramento de condicionantes não vem sendo realizados sistematicamente pela SEMA/MT, ocorrendo apenas quando da análise das licenças de operação ou nas solicitações de renovação da licença anterior.





A pouca atuação preventiva induz a um reduzido grau de cumprimento de condicionantes, de medidas mitigatórias e compensatórias, podendo, com isto, propiciar a ocorrência de danos ao meio ambiente.

e) Necessidade de normatizar rotinas e procedimentos atinentes à análise técnica de processos de licenciamento ambiental:

A ausência de manuais de padronização das atividades de licenciamento ambiental tem por finalidade melhorar os fluxos do trabalho, simplificar o trâmite processual e vincular a análise de critérios delineados.

Consoante bem pontuado pela Unidade Instrutiva, tais deficiências acarretam insegurança jurídica na emissão de pareceres técnicos de licenciamento ambiental, uma vez que possibilitam que processos de mesma natureza, envolvendo o mesmo tipo de licenciamento, culminem em diferentes encaminhamentos.

Outra importante constatação diz respeito à ausência de mecanismo de controle para atender a ordem cronológica de entrada dos processos.

Nesse ponto, vale realçar que a digitalização dos processos mencionada anteriormente também contribui sobremaneira para a melhoria desse ponto.

f) Necessidade de observar o tempo máximo para emissão das licenças ambientais:

De acordo com o artigo 14 da Resolução Conama n. 237/1997, a emissão de licenças pela SEMA/MT deve observar um prazo máximo de seis meses, a contar do protocolo ou do requerimento, até seu deferimento ou indeferimento; ou no prazo de doze meses, caso haja ou não a necessidade de elaboração prévia do EIA/RIMA.

No entanto, os dados coletados do Relatório de Auditoria Operacional de Unidades de Conservação do Bioma Amazônia (Processo nº 174.955/2013) revelam a existência de processos que aguardavam análise há mais de sete anos.





Observa-se que diante da falta de expedição da licença em tempo hábil, o empreendedor pode sujeitar-se a prejuízos, inclusive financeiros, além da possibilidade de não poder operar seu empreendimento ou até mesmo desistir de se instalar no Estado, buscando outras regiões onde poderá ser melhor e mais rapidamente atendido.

Entendo ainda, que outro fato a considerar é a possibilidade de instalação do empreendimento sem a devida autorização ambiental, ficando o empreendedor sujeito a multas e demais penalidades, ou, ainda, provocar danos ao meio ambiente.

g) Necessidade de regulamentação sobre o licenciamento de pousadas e de barragens de múltiplos usos:

A competência para a emissão de licenciamento de barragens e de pousadas no Estado de Mato Grosso pertence a Superintendência de Infraestrutura, Mineração, Indústria e Serviços. Todavia, não há decreto regulamentador contendo normas e procedimentos sobre licenciamento ambiental das construções, reformas, ampliações ou funcionamento de barragens para fins agropecuários e usos múltiplos, assim como de pousadas a serem instaladas no Estado.

De fato, a ausência de regulamentação do licenciamento para essas atividades se consubstancia em risco direto para o meio ambiente, pois os planos e estudos, exigidos na fase do licenciamento ambiental, têm a função de apresentar quais os reais impactos advindos da implantação do empreendimento e quais serão as medidas mitigadoras para conservar e preservar o meio ambiente.

Encerrados o exame das fragilidades do Licenciamento Ambiental, passo a examinar especificamente o **Licenciamento Ambiental da atividade de mineração e os riscos nas barragens de rejeitos.**

Como bem delineou o Ministro do Tribunal de Contas da União José Múcio Monteiro no Acórdão nº 2440/2016-TCU, “a mineração é uma atividade econômica





responsável por, aproximadamente, 5% do Produto Interno Bruto (PIB) do País, sendo, portanto, de considerável importância para a economia nacional.”

No contexto da atividade de exploração minerária, os chamados rejeitos de mineração correspondem aos materiais não aproveitados economicamente ao final do processo de beneficiamento que converte o mineral bruto em matéria prima apta a ser utilizada diretamente ou na indústria de transformação de bens. Apesar de não possuírem valor econômico, os rejeitos precisam ser devidamente armazenados, sobretudo para salvaguardas ambientais.

As barragens para fins de deposição final ou temporária de rejeitos são estruturas, geralmente de terra, construídas com a finalidade de reter esses resíduos sólidos e a água resultante dos processos de beneficiamento de minério.

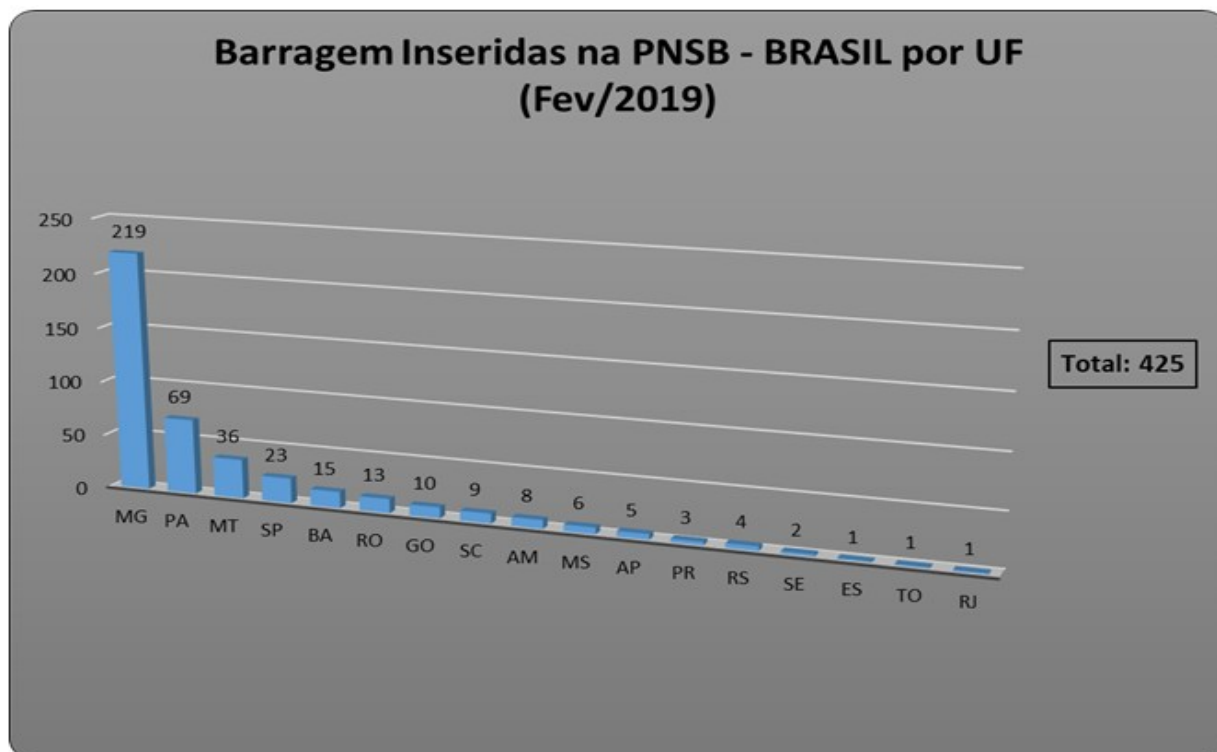
Dessa forma, a construção de uma barragem para disposição de rejeitos de mineração é obra do ramo da engenharia civil e, portanto, a técnica e a metodologia adotadas em sua execução devem observar as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e as boas práticas sugeridas nacional e internacionalmente na construção de barragens de rejeito, e devem ser cadastradas no Sistema Integrado de Segurança de Barragem de Mineração – SIGBM, plataforma desenvolvida pela Agência Nacional de Mineração - ANM com o fim de gerenciar a fiscalizar as barragens em todo o território nacional.

De acordo com a consulta feita no *site* da Agência Nacional de Mineração pela Unidade Técnica, no Estado de Mato Grosso existem de 67 (sessenta e sete) barragens de mineração, das quais 61 (sessenta e uma) não foram cadastradas no SIGBM. Logo, a ANM, não possui informações acerca da origem e volume do rejeito, altura, método construtivo, categoria de risco e dano potencial associado dessas barragens.





Ademais, identificou-se que somente 36 (trinta e seis) barragens estão inseridas na Política Nacional de Segurança e Barragens – PNSB e, por consequência, 31 (trinta e uma) não foram inseridas, conforme extrai-se do site da ANM:



Fonte: www.anm.gov.br

É importante destacar que a PNSB estabelecida pela Lei 12.334/2010, tem como principal objetivo estabelecer padrões mínimos e rotinas de segurança das barragens, mediante a classificação por categoria de risco crítico e dano potencial associado, de forma a reduzir a possibilidade de acidentes, visando à proteção da população e do meio ambiente.

Portanto, como bem pontuou o Ministério Público de Contas, há necessidade de cadastramento dessas barragens no PNSB, bem como no SIGBM, plataforma integrada da ANM que gerencia as barragens no território nacional.





Ressalta-se ser de extrema importância o cadastramento nesses órgãos, uma vez que evita-se o risco da SEMA/MT licenciar empreendimentos minerários, sem que as barragens estejam inseridas nos bancos de dados da ANM.

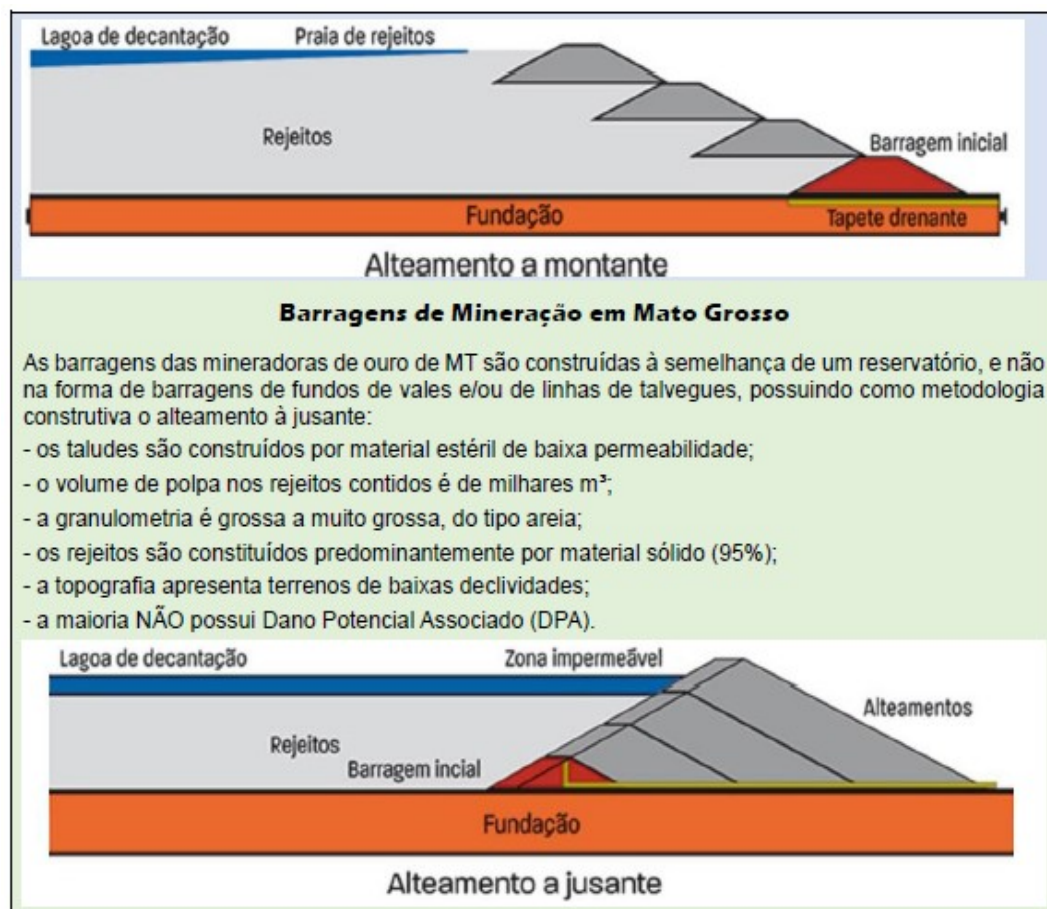
Ainda, importante mencionar que, nos termos de referência da SEMA/MT, que não são exigidos estudos ambientais integrados como requisito para a concessão ou a renovação das licenças ambientais, sendo portanto, necessário que a SEMA/MT elabore metodologia para inserção de critérios de Avaliação Ambiental Integrada – AAI no âmbito dos processos de licenciamento ambiental das atividades de mineração.

A análise da disponibilidade de recursos para os órgãos de fiscalização ambiental, sob o aspecto quantitativo, revelou que as principais deficiências alegadas referem-se à falta de recursos humanos e de veículos (carro e barcos adequados) para as fiscalizações, além de dificuldades em relação à disponibilização de diárias para encaminhar o fiscal ao local onde ocorre a infração ambiental.

Em razão dos desastres ocorridos em Mariana/MG em 2015 e Brumadinho/MG em 2019, envolvendo o rompimento de barragens, o presente Levantamento fez um comparativo dos métodos construtivos adotados nelas e nas barragens de mineração em Mato Grosso.

Segundo a Unidade Técnica, enquanto as barragens mineiras possuem um estilo de construção a montante, no Mato Grosso o modelo adotado é o de construção à jusante, sendo esta última mais consistente e segura, tendo em vista os materiais e métodos utilizados no alteamento das barragens. Vejamos:





Apesar do dano potencial associado, no caso de uma eventual ruptura, ser significativamente menor em Mato Grosso, quando comparado às barragens de Minas Gerais, a preocupação com provém dos indícios de que eventuais falhas regulatórias e de fiscalização que possam concorrer para a ocorrência de esses desastres.

Assim sendo, acolho a sugestão técnica e ministerial de encaminhar cópia do presente Levantamento à SEMA/MT, com alerta, por meio de ofício e publicação no Diário Oficial de Contas, conforme minuta constante no APÊNDICE I (Doc. Digital nº 80274/2019), à atual gestão para as fragilidades identificadas no tópico de Licenciamento da atividade de mineração e riscos nas barragens de rejeitos.

No que diz respeito ao desempenho da **Fiscalização Ambiental**, o Levantamento detectou deficiência na estrutura de apoio à fiscalização; bem como na





necessidade de padronização por meio de Manual de Procedimentos ou outro instrumento semelhante. Desse modo, é importante que a SEMA/MT desenvolva e adquira condições técnicas para a consecução de suas atribuições.

Em relação ao **Cadastro Ambiental Rural**, trata-se de um ato declaratório, ou seja, o proprietário do imóvel rural apresenta as informações e os servidores da SEMA/MT avaliam se preenchem os requisitos previstos no Decreto Estadual nº 1031/2017, sem qualquer visita técnica ao local para confirmar a veracidade das informações.

Quanto as fraudes detectadas e noticiadas na operação realizada pelo Ministério Público Estadual na validação do CAR, a Secretaria de Controle Externo e o Ministério Público de Contas sugeriram a avaliação do tema em uma fiscalização específica, conclusão com a qual corroboro.

No que tange às **Unidades de Conservação**, observou-se a insuficiência de recursos financeiros destinados a essas unidades; a ausência de plano de manejo aprovado; fragilidades na regularização fundiária; fiscalização e monitoramento dos espaços territorialmente protegidos; ausência ou insuficiência de Gerentes Ambientais para fiscalizar as Unidades de Conservação e necessidade de aplicação do Fator de Conservação do ICMS ecológico.

Quanto à **Compensação Ambiental**, o Relatório Técnico apontou oportunidades de melhorias nos seguintes pontos de fragilidade:

- 1- Necessidade de avaliar a legislação sobre a possibilidade de majorar o grau de impacto acima de 0,5% do valor do custo de implantação do empreendimento;
- 2- Necessidade de instituir metodologia para validar o valor de referência (custo total de implantação do empreendimento) declarado no processo de compensação ambiental;
- 3- Necessidade de observar a ordem de prioridade na aplicação dos recursos advindos com a compensação ambiental;
- 4- Necessidade de normatizar os procedimentos de análise de processos de compensação ambiental;





5- Necessidade de aprimorar os controles internos com vistas a inibir a concessão de licenças de instalação, sem assinatura de termo de compromisso pelo empreendedor, e a concessão de licença de operação sem cumprimento da compensação ambiental.

No que pertine aos **Recursos Hídricos**, o Levantamento apontou a insuficiência de servidores para monitorar as condicionantes das outorgas de uso de recursos hídricos concedidas.

Observou-se que o monitoramento desses recursos é realizado em parceria com a Agência Nacional de Água – ANA nº 379/2013, e consiste no pagamento por alcance de metas. Entretanto, há pouca autonomia da Superintendência de recursos hídricos para a execução de suas ações, resultando em dificuldades no alcance das metas, conforme destaca-se da conclusão técnica a seguir (Doc. Digital nº 80267/2019, fl 61):

A reduzida autonomia da Superintendência de recursos hídricos para a execução das suas ações e as deficiências no monitoramento sobre a outorga de direito de uso de recursos hídricos, a exemplo do rio Cuiabá, são problemas que impactam no acesso futuro à água, podendo gerar interrupção do abastecimento e elevação dos custos, com a necessidade de se buscar novas formas de abastecimentos.

Por último, com relação à **Gestão Florestal**, a Unidade Técnica Especializada apontou que o maior desafio é o monitoramento das Autorizações para Exploração Florestal - Autex emitidas, tendo em vista a extensão territorial e o grande número de autorizações emitidas. Em 13.03.2019 constavam 5.741 Autex ativas no Sistema Simgeo da SEMA/MT.

Ademais, sobre as notícias de fraude na geração e uso de créditos florestais – Sisflora, a Secretaria de Controle Externo consignou que, em visita ao setor de créditos florestais, foi informado que o problema que gerou a possibilidade da fraude foi solucionado e que a “Operação Terra à Vista” foi originária de um relatório elaborado na própria SEMA/MT. O órgão concluiu que as fraudes estão ligadas ao mau uso do sistema, por meio de inserção de informações inidôneas pelo empreendedor, ao invés de falhas no Sisflora.





Por outro lado, registrou que o monitoramento das operações existentes no Sisflora ocorre na modalidade *online*, com ações de fiscalização somente a partir de denúncias ou suspeita de operações inidôneas, motivo pelo qual, em sintonia com o Parecer Ministerial, coaduno com a sugestão de avaliação do tema em uma fiscalização específica.

Diante de todo o exposto, especialmente das fragilidades expostas e do contexto evidenciado pelos resultados obtidos com o presente Levantamento, igualmente ao Ministério Público de Contas, registro que coaduno com a determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal para que inclua no Plano Anual de Fiscalização da Secretaria de Controle Externo de Saúde e Meio Ambiente as fiscalizações nos seguintes eixos: Cadastro Ambiental Rural, Licenciamento Ambiental, Fiscalização Ambiental, Gestão Florestal e Compensação Ambiental.

Antes de encerrar, registro que já está em curso a Auditoria Operacional Coordenada em Unidades de Conservação – Processo nº 50.35-0/2019, em cumprimento ao Plano Anual de Fiscalização de 2019.

Posto isso, com fundamento nos artigos 29, XXV, 148, §§ 2º e 7º da Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT), **ACOLHO** o Parecer nº 1.950/2019 do Ministério Público de Contas e as sugestões da Secretaria de Controle Externo de Saúde e Meio Ambiente e **VOTO** no sentido de:

- I) **conhecer e submeter** a apreciação do presente Levantamento ao Tribunal Pleno, nos termos do artigo 148, §§ 2º e 7º, do Regimento Interno;
- II) **determinar**, à Secretaria-Geral de Controle Externo que insira no Plano Anual de Fiscalização – PAF da Secretaria de Controle Externo de Saúde e Meio Ambiente, os seguintes eixos de fiscalização:
 - Eixo 1 - Cadastro Ambiental Rural – CAR;
 - Eixo 2 - Licenciamento Ambiental;
 - Eixo 3 - Fiscalização Ambiental;
 - Eixo 4 - Gestão Florestal;





Eixo 5 - Compensação Ambiental.

c) expedir alerta à atual gestão da Secretaria de Estado de Meio Ambiente de Mato Grosso, por meio de ofício do relator e publicação no Diário Oficial de Contas, conforme minuta constante no APÊNDICE I (Doc. Digital nº 80274/2019), acerca das fragilidades identificadas no Licenciamento da atividade de mineração e riscos na barragem de rejeitos (Capítulo 3);

d) dar conhecimento do objetivo e escopo da Auditoria Operacional Coordenada em Unidades de Conservação, que será realizada em cumprimento ao Plano Anual de Fiscalização de 2019:

Auditoria com o objetivo de analisar as ações governamentais responsáveis pela implementação das políticas de conservação da biodiversidade em nível estadual, mais especificamente relacionadas à gestão das unidades de conservação (UCs) estaduais, de forma a avaliar as condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para que as UCs alcancem os objetivos para os quais foram criadas, identificando riscos e oportunidades de melhoria, bem como boas práticas que contribuam para o aperfeiçoamento da gestão dessas unidades.

Além disso, serão analisados no âmbito da política estadual de unidades de conservação: o alinhamento dessa política com outras políticas econômicas e sociais do estado, e o sistema de mensuração dos resultados existente; de forma que a política estadual de UCs esteja em consonância com os princípios e características da Agenda 2030 e contribua para o alcance de algumas das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS.

e) encaminhar cópia da presente decisão e do Levantamento ao Secretário e aos Superintendentes da Secretaria de Estado de Meio Ambiente de Mato Grosso, bem como ao Conselho Estadual do Meio Ambiente – Consema, para conhecimento.

Tribunal de Contas, 26 de junho de 2019.

CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF¹
Relator

¹ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006.

