

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 8, DE 2003

Propõe que a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias fiscalize os órgãos federais de meio ambiente em sua atuação de fiscalização de atividades potencialmente poluidoras e de prevenção e controle de acidentes ambientais.

Autor: Deputado SARNEY FILHO

Relator: Deputado DANIEL COELHO

I - RELATÓRIO

A Proposta de Fiscalização e Controle nº 8, de 2003 (PFC 8/2003), propôs-se a analisar a atuação de órgãos ambientais federais em sua atuação de fiscalização e controle, em especial no que se refere ao acidente ocorrido em 28/03/2003, no município de Cataguases/MG, em que um reservatório da Indústria Cataguases de Papel Ltda., utilizado para armazenamento de rejeitos, se rompeu.

O relatório prévio e o respectivo Plano de Trabalho¹ foram aprovados pela então nominada Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, em 10/12/2003, e fixou os seguintes objetivos:

- 1) Avaliar a eficácia, a eficiência e a efetividade dos procedimentos administrativos, relativos ao sinistro, adotados pelos órgãos ambientais envolvidos.

¹ Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=146677&filename=Tramitacao-PFC+8/2003.

- 2) Avaliar os procedimentos preventivos adotados pelas instituições do Poder Público responsáveis, quando das denúncias recebidas sobre a poluição de afluentes do Rio Pomba pela Indústria Cataguazes, da averiguação pela Polícia Florestal de Minas Gerais e de demais ações empreendidas.
- 3) Fiscalizar o processo de licenciamento da Indústria Cataguazes, bem como os procedimentos atualmente obedecidos no processo de licenciamento de indústrias de igual poder poluidor.
- 4) Fiscalizar em que medida está havendo o acompanhamento por parte do órgão federal dos processos de licenciamentos nos estados de empreendimentos potencialmente poluidores.
- 5) Fiscalizar as condições operacionais dos órgãos licenciadores e fiscalizadores envolvidos, no que diz respeito aos recursos financeiros, logísticos e humanos disponíveis para o cumprimento de suas funções.
- 6) Apurar a legalidade e a tempestividade dos atos das autoridades públicas responsáveis, durante o controle do “acidente” e suas consequências.
- 7) Analisar as medidas tomadas pelos órgãos ambientais envolvidos, relativas à prevenção de episódios semelhantes e à recuperação das áreas atingidas, quanto aos aspectos sociais, econômicos e ambientais, bem como propor alternativas a essas medidas.

Para dar cabo à implementação da PFC 8/2003, foi enviado ao Tribunal de Contas da União (TCU), em 11/02/2004, o OF-TP nº 006/2004, pelo qual se solicitou a realização de auditoria operacional nos órgãos ambientais envolvidos com a questão.

Os principais Acórdãos proferidos pelo TCU sobre o caso são: Acórdão 1.199/2003-TCU-Plenário e Acórdão nº 1.383/2005-TCU-Plenário.

Além da atuação do TCU, destaca-se a atenção que o Ministério Público Federal também tem destinado ao assunto. Em 2012, foi iniciada a Ação Civil Pública nº 15495-48.2012.4.01.3800, para obrigar indústrias e mineradoras a apresentar plano de contenção das barragens de rejeitos. As responsabilidades da Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feam) e do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) também são acompanhadas por meio desta ação.

DA APURAÇÃO DOS FATOS

De acordo com estimativa apresentada em relatório do TCU, a ruptura do talude, desde a crista até a fundação, provocou o escoamento de aproximadamente 520 mil m³ do líquido represado. A onda de lixívia atingiu imediatamente o pequeno ribeirão da Laje e, poucos metros adiante, encontrou o córrego Cágado, no ponto conhecido como “Boqueirão”, provocando grande devastação da vegetação circundante.

No caminho até o rio Pomba, a 10 quilômetros do “Boqueirão”, a onda de “pluma negra” atingiu 17 propriedades ribeirinhas, invadindo residências, danificando plantações e pastagens e rompendo açudes, num total estimado de 106 hectares. Após atingir o rio Pomba, rio federal integrante da bacia do rio Paraíba do Sul, a enxurrada perdeu força, devido à maior calha do rio, mas continuou causando grande mortandade de fauna aquática por asfixia e inviabilizando a captação de águas pelos municípios dependentes do rio, até atingir o rio Paraíba do Sul, 85 quilômetros a jusante.

No rio Pomba, a mancha negra atingiu 20 quilômetros de extensão. A lixívia atingiu o rio Paraíba do Sul e manteve seu percurso até o mar por 130 quilômetros, com os mesmos efeitos danosos à fauna do rio e às populações que utilizam o rio para seu abastecimento de água.

A mancha foi quimicamente analisada por órgãos e laboratórios contratados, tendo-se concluído pela ausência de materiais tóxicos e de metais pesados, sendo basicamente composta por material orgânico e soda cáustica, sendo que esta última substância já se encontrava diluída pela ação das chuvas ao longo dos anos no reservatório.

A Agência Nacional de Águas (ANA), em articulação com o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), que opera as usinas hidrelétricas de todo o País, teve uma tempestiva atuação e aumentou a vazão de dois reservatórios do rio Pomba e um do rio Paraíba do Sul para que a mancha de lixívia chegasse mais diluída e mais rapidamente ao mar.

A mancha de poluição percorreu cerca de 220 quilômetros, de Cataguases até o oceano Atlântico, entre os dias 29/03 e 06/04/2003, atingindo 14 municípios, sendo quatro no estado de Minas Gerais e dez no do Rio de Janeiro. A população afetada no seu abastecimento d'água totalizou cerca de 570 mil pessoas no estado do Rio de Janeiro.

Campos dos Goytacazes, a maior cidade atingida, teve o abastecimento d'água de 70% da sua população impactado durante aproximadamente dez dias, o que ocasionou uma onda descontrolada de abertura de poços d'água particulares. Entre outros efeitos nefastos à sua economia, tais como decretação de estado de emergência, contratação de caminhões-pipa para abastecimentos emergenciais e aquisição de cestas básicas para a população dependente do rio, ocorreu a total paralisação das atividades da agricultura, pecuária e pesca, bem como de suas indústrias.

Somado ao impacto provocado, afirmou-se, à época dos fatos, que a empresa não possuía licença de operação vigente, tendo sido autuada diversas vezes pelo órgão de meio ambiente do Estado de Minas Gerais.

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama também tinha conhecimento de casos de poluição causados pela empresa em episódios anteriores ao acidente. Por duas vezes, uma das quais no início de 2003, o Ibama teria recebido denúncias sobre a poluição da empresa e teria demandado ação da Polícia Florestal de Minas Gerais.

Nos trabalhos desenvolvidos, uma série de inconformidades foi verificada. Nota-se que o descontrole da gestão ambiental tinha raízes ainda mais profundas, pois se estendia para o descontrole da gestão administrativa da empresa. A sucessão de empresas controladoras foi um dos fatores que contribuiu para a formação e para o agravamento do passivo.

O acidente ambiental guarda relação estreita com duas empresas: a Florestal Cataguazes Ltda. e a Indústria Cataguases de Papel Ltda., as quais são fruto de uma longa história, iniciada em 1954, envolvendo sucessões no controle acionário, falência e administração ineficaz de um

passivo ambiental. A fragilidade econômica e administrativa da empresa só fez piorar a gestão ambiental.

A desordem no atendimento ao acidente foi notória, em decorrência da falta de uma análise prévia dos riscos envolvidos. Não se sabia a composição química dos resíduos, os seus efeitos nocivos, o caminho que seria percorrido pela mancha de lixívia negra, as medidas de emergência que deveriam ser adotadas etc.

As exatas causas do acidente não puderam ser taxativamente determinadas, uma vez que grande parte do terreno desmoronou com o acidente, impossibilitando qualquer conclusão incontestável. A causa mais aventada pelas autoridades, e também a mais provável, consiste na erosão do maciço compactado da barragem, através do talude de montante, próximo à ombreira direita, bem como do terreno natural naquela região, provocada por percolação de líquido e seu consequente “piping” (processo erosivo interno, ocasionado por percolação de líquidos, que remove material do aterro).

PRINCIPAIS FALHAS APONTADAS PELO TCU

Os trabalhos do TCU ficaram restritos a entidades da esfera federal, quais sejam o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e a Agência Nacional de Águas (ANA).

No que se refere à atuação dos órgãos e entidades federais responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, consta nos autos que houve, em síntese, ausência de infraestrutura adequada para prevenção e controle de desastres, atuação descoordenada durante a situação de emergência e ausência de banco de dados confiável a respeito dos passivos ambientais de empresas que desempenham atividades potencialmente poluidoras.

O TCU também avaliou o sistema de meio ambiente desenvolvido em âmbito federal, com ênfase na prevenção de acidentes ambientais. Para tanto, lançou o olhar sobre três grandes segmentos: o

licenciamento ambiental, a fiscalização e o Cadastro Técnico Federal de pessoas físicas e jurídicas que exercem atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais.

Das falhas verificadas no decorrer do processo, podem ser mencionadas:

1. Não foi identificada, à época da apuração do acidente, a existência de engenheiro responsável pela manutenção e integridade das barragens, evidenciando-se a gestão precária das barragens e do passivo ambiental dos reservatórios desde o início da década de 1990.
2. Falha de comunicação e definição mais clara das responsabilidades dos órgãos ambientais das diferentes esferas de governo no que se refere ao controle e fiscalização. Também se detectou que a legislação ambiental brasileira apresentava pontos de fragilidade, na medida em que não esclarecia os limites de competência existentes entre os órgãos ambientais nas esferas federal, estadual e municipal.
3. Falta de integração entre os bancos de dados e as informações das diferentes esferas de governo. Deve-se considerar, neste ponto, que os órgãos ambientais dos estados e municípios são responsáveis pela maior porcentagem de processos de licenciamento, bem como pelas posteriores ações de monitoramento e fiscalização, razão pela qual detêm considerável volume de informações relacionadas com as empresas, seus processos produtivos, a deposição e tratamento dos resíduos industriais, multas aplicadas etc.
4. Falta de acompanhamento efetivo, pelo órgão licenciador estadual, do cumprimento dos acordos firmados e das obrigações impostas, ou mesmo a falta de uma atitude mais contundente, como seria a suspensão das atividades até a devida regularização.
5. Acompanhamento deficiente de condicionantes ambientais nos licenciamentos em geral. Ampliando o foco para além da investigação do acidente, esse foi apontado como um ponto nevrálgico, que tem comprometido a eficácia do licenciamento de forma generalizada. Regra

geral, a avaliação do cumprimento das condicionantes só era realizada no momento da renovação das licenças. A prática gerava o acúmulo de relatórios impressos sem efetiva fiscalização do cumprimento das obrigações fixadas.

Conforme apuração feita pelo Tribunal, a Feam determinou que a Indústria Matarazzo de Papéis construísse alguns barramentos onde seriam despejados os rejeitos que estavam sendo lançados até então no córrego Meia Pataca. Contudo, a falha no monitoramento permitiu, dentre outras coisas, que os resíduos acumulados na barragem lá permanecessem por mais de uma década, sendo que a proposta apresentada ao órgão ambiental era para um período curto, compatível com o uso que se pretendia dar ao material, que seria queimado em caldeiras.

As causas que levam a maioria dos órgãos ambientais, entre eles o Ibama, a realizar um monitoramento deficiente são conhecidas e vão desde a insuficiência de recursos financeiros reduzido contingente de funcionários até a falta de integração entre os seus diversos setores.

6. Falta de priorização da fiscalização para aqueles empreendimentos com maior potencial de risco ao meio ambiente e atuação preponderantemente reativa, baseada em denúncias, fato este que resultou em recomendação do TCU para que o Ibama criasse uma sistemática de operação capaz de desenvolver critérios técnicos para hierarquizar os empreendimentos e/ou setores econômicos que seriam objeto de controle prioritário a cada ano, abrangendo tanto os empreendimentos licenciados quanto os passivos existentes. Da mesma forma, foram feitas recomendações para a melhoria do processo fiscalizatório realizado pela ANA, que à época ainda o fazia de modo incipiente.
7. Falta de estrutura dos órgãos ambientais para as atividades de fiscalização, tanto no que se refere ao número de servidores e sua alocação no território nacional quanto à falta de capacitação para

exercer atividades de alta complexidade, como é o caso do estudo e gerenciamento de risco.

8. Falta de uniformidade na cobrança de estudos de análise de risco e de planos de contingência. Verificou-se que, embora a análise de risco já fosse um estudo previsto na regulamentação², não havia uniformidade na sua cobrança nos diferentes processos conduzidos pelos órgãos estaduais e pelo órgão federal de meio ambiente. O TCU citou o caso do estado de São Paulo, onde, historicamente, o tema “risco” tem maior peso nas decisões, contando-se até com um manual técnico sobre o assunto.
9. Falta de integração entre os diferentes instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente e a fiscalização, dentre os quais o licenciamento e o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.
10. Fragilidade do banco de dados do Cadastro Técnico Federal, que recebe suas informações de forma passiva, isto é, a sua alimentação está a cargo exclusivamente das empresas que, em função do pagamento da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), são obrigadas a encaminhar anualmente as informações ao Ibama.

Constatou-se também que o cadastro era operado de forma estanque, sem integração com as diferentes esferas de governo ou mesmo com as próprias estruturas departamentais do Ibama. Tratava-se de ferramenta sem utilização gerencial efetiva.

11. Falta de normativo para padronizar os aspectos de segurança das barragens.

² Resolução Conama nº 237/97, art. 1º, III - Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

MELHORIAS VERIFICADAS APÓS A ABERTURA DA PFC Nº 08/2003

O Acórdão nº 1.199/2003-TCU-Plenário, de 20/08/2003, fez diversas recomendações e determinações aos órgãos federais, bem como promoveu a audiência de diversos responsáveis para que se pronunciassem sobre os indícios de irregularidades detectados.

Como resultados positivos, podem ser mencionados:

1. Em 17 de junho de 2005, foi aprovada a Deliberação Normativa Copam nº 87³, alterando e complementando a Deliberação Normativa Copam nº 62/2002, que dispõe sobre critérios de classificação de barragens de contenção de rejeitos, de resíduos e de reservatórios de água em empreendimentos industriais e de mineração no Estado de Minas Gerais. A norma estabelece, entre outros, procedimentos para a auditoria de segurança nas estruturas que rege. Também fixa a exigência de apresentação à Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feam) do Cadastro de Barragem pelos responsáveis por empreendimentos industriais e minerários que possuem barragens de contenção de rejeitos, de resíduos e de reservatórios de água.

A Deliberação Normativa Copam nº 87, de 17 de junho de 2005, estabelece que em todas as barragens deva ser realizada auditoria técnica de segurança, em periodicidade que varia em função da classificação da barragem.

Estabelece também que as auditorias técnicas de segurança devem ser independentes, ou seja, devem ser feitas por profissionais externos ao quadro de funcionários da empresa, para garantir clareza e evitar conflito de interesses, e devem ser executadas por especialistas em segurança de barragens.

Ao final de cada auditoria, o auditor responsável deve elaborar um Relatório de Auditoria Técnica de Segurança de Barragem, contendo, no mínimo, o laudo técnico sobre a segurança da estrutura, as recomendações para melhorar a segurança da barragem e o nome

³ <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=8251>.

completo do auditor, com a respectiva titularidade e Anotação de Responsabilidade Técnica (ART).

Ainda na esfera estadual, a Deliberação Normativa Copam nº 124/2008⁴ complementa a Deliberação Normativa Copam nº 87/2005, preconizando que o Relatório de Auditoria Técnica de Segurança deverá estar disponível para consulta no empreendimento durante as fiscalizações ambientais e ser atualizado conforme a periodicidade definida de acordo com o potencial de dano ambiental de cada estrutura.

Além disso, estabelece que o empreendedor deverá apresentar à Feam a Declaração de Condição de Estabilidade referente à última atualização do Relatório de Auditoria Técnica de Segurança, até o dia 10 de setembro de cada ano de sua elaboração.

2. Desde 2007, a Feam publica em seu *site* na *internet* os dados relativos à gestão de barragens, bem como a lista contendo a identificação do empreendimento, com a indicação do nome, classe, tipologia, município, bacia e situação de estabilidade.

As barragens devem ser cadastradas no Banco de Declarações Ambientais (BDA) e passar por auditoria periódica de segurança, na frequência estabelecida pela legislação em vigor, e as informações dessas auditorias devem ser inseridas no BDA.

A partir das informações do BDA, a Feam elabora uma programação anual de fiscalizações, priorizando as estruturas que apresentem condição de estabilidade não garantida (seja da estrutura física do maciço, seja da capacidade hidráulica para amortecimento de cheias), as que não apresentaram a declaração de estabilidade e as que ainda não foram fiscalizadas.

Na lista de 2015⁵, há o registro de 710 barragens, sendo 675 delas com a estabilidade garantida pelo auditor⁶. Das 35 barragens restantes, 19

⁴ <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=8572>.

⁵ Disponível em: http://www.feam.br/images/stories/2016/RESIDUOS_MINERA%C3%87%C3%83O/Invent%C3%A1rio_de_Barragens_2015_Final_V01.pdf. Acesso em 16/05/2017.

não têm a estabilidade garantida⁷ e 16 têm manifestação inconclusiva⁸. A evolução desses quantitativos entre os anos de 2010 e 2015 é mostrada na tabela seguinte.

Situação da Estabilidade	Quantidade					
	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Estabilidade garantida pelo auditor	675	693	679	677	637	612
Estabilidade não garantida pelo auditor	16	29	35	43	46	43
Situação especial*	-	-	10	5	9	9
Inconclusiva	19	13	20	21	37	42
Total	710	735	744	746	729	706
*As estruturas em "condição especial" são aquelas que não possuem nenhuma declaração de condição de estabilidade inserida no Banco de Declarações Ambientais (BDA).						

No inventário constam, além das informações cadastrais das barragens e dos dados de fiscalização, aquelas sobre acidentes ocorridos no período e as medidas adotadas. No último inventário, emitido em março de 2016, referente ao ano de 2015, foi registrada a ocorrência do rompimento da Barragem de Fundão, da empresa Samarco S.A..

3. Após esse e outros acidentes ambientais ocorridos à época, foi criado, inicialmente no âmbito da Feam, um setor especializado em atendimento a emergências ambientais e eventos críticos. Situado hoje na estrutura da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad), a Diretoria de Prevenção e Emergência Ambiental (Deamb) atende, entre outras emergências ambientais, explosões, colisões e tombamento de veículos, descarrilamento de composições ferroviárias e vazamentos diversos ou derramamento de produtos perigosos, além de

⁶ A condição de Estabilidade Garantida se refere à situação em que o auditor, após estudos geotécnicos, hidrológicos e hidráulicos, análises visuais, avaliações das condições de construção e/ou condições atuais das estruturas, garante que as mesmas estão estáveis tanto do ponto de vista da estabilidade física do maciço quanto da estabilidade hidráulica (passagem de cheias) e, portanto, não demonstram, naquele momento, risco iminente de rompimento.

⁷ A condição de Estabilidade não Garantida significa que o auditor, após os estudos geotécnicos, hidrológicos e hidráulicos, análises visuais, avaliações das condições de construção e/ou condições atuais das estruturas, não garante que elas estejam seguras, seja pelo ponto de vista da estabilidade física do maciço, seja pelo ponto de vista da estabilidade hidráulica (passagem de cheias), portanto podem culminar futuramente no rompimento da estrutura, caso medidas preventivas e corretivas não sejam tomadas.

⁸ A condição em que não há conclusão sobre a estabilidade da estrutura devido à falta de dados e/ou documentos técnicos reporta à situação em que o auditor não dispõe de estudos geotécnicos, hidrológicos e hidráulicos, análises visuais, avaliações das condições de construção e/ou condições atuais das estruturas e, por esse motivo, não consegue atestar a estabilidade da estrutura.

mortandade de peixes e rompimento de barragem industrial, de mineração e de abastecimento.

4. No âmbito nacional, a Lei nº 12.334/2010⁹ estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, e cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB).

A ANA assumiu as atribuições de organizar, implantar e gerir o SNISB, promover a articulação entre os órgãos fiscalizadores de barragens e coordenar a elaboração do Relatório de Segurança de Barragens (RSB), encaminhando-o anualmente ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), de forma consolidada, assim como fiscalizar a segurança das barragens por ela outorgadas. O RSB é um dos instrumentos da PNSB, e é elaborado anualmente sob a coordenação da ANA, que o envia ao CNRH para apreciação. O CNRH faz, se necessário, recomendações para melhoria da segurança das obras e encaminha o RSB ao Congresso Nacional.

Em decorrência da Lei nº 12.334 /2010, outras normas infralegais foram elaboradas no tocante à gestão de barragens: a Resolução CNRH nº 143/2012¹⁰ estabeleceu critérios gerais de classificação de barragens por categoria de risco, dano potencial associado e pelo volume do reservatório; a Resolução CNRH nº 144/2012¹¹ estabeleceu diretrizes para implementação da PNSB, aplicação de seus instrumentos e atuação do SNISB; a Portaria DNPM nº 416/2012¹² criou o Cadastro Nacional de Barragens de Mineração e dispôs sobre o Plano de Segurança, Revisão Periódica de Segurança e Inspeções Regulares e Especiais de Segurança das Barragens de Mineração; a Portaria DNPM

⁹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12334.htm

¹⁰ http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1635.

¹¹ http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1636.

¹² <http://www.dnpm.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/portarias-do-diretor-geral-do-dnpm/portarias-do-diretor-geral/portaria-no-416-em-03-09-2012-do-diretor-geral-do-dnpm>.

nº 526/2013¹³ estabeleceu a periodicidade de atualização e revisão, a qualificação do responsável técnico, o conteúdo mínimo e o nível de detalhamento do Plano de Ação de Emergência das Barragens de Mineração (PAEBM).

5. Também foi criado o Plano Nacional de Prevenção, Preparação e Resposta Rápida a Emergências Ambientais com Produtos Químicos Perigosos – P2R2, cujo objetivo é prevenir a ocorrência de acidentes com produtos químicos perigosos, bem como aprimorar o sistema de preparação a respostas a emergências no País.
6. Foi publicada a Resolução Conama nº 420/2009, que dispõe sobre critérios e valores orientadores de qualidade do solo quanto à presença de substâncias químicas e estabelece diretrizes para o gerenciamento ambiental de áreas contaminadas por essas substâncias em decorrência de atividades antrópicas.
7. Foi editada a Lei Complementar nº 140/2011, que fixa normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. A referida lei reduziu sobremaneira os conflitos de atribuições outrora mencionados.

Responsabilização

O relatório do Acórdão nº 1.199/2003-TCU-Plenário abordou a responsabilização pelo acidente, analisando de forma compartimentada as entidades do Governo Federal, do Governo Estadual e de uma empresa privada, até mesmo em virtude da limitação da competência daquele Tribunal.

O acidente de Cataguases apresentou um claro prejuízo aos bens da União, aqui entendidos os rios federais Pomba e Paraíba do Sul (uma

¹³ <http://www.dnpm.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/portarias-do-diretor-geral-do-dnpm/portarias-do-diretor-geral/portaria-no-526-em-09-12-2013-do-diretor-geral-do-dnpm>.

vez que suas águas banham mais de um estado, conforme definição do art. 20, III, da Constituição Federal de 1988) e suas respectivas fauna e flora, acrescido pelos gastos financeiros destinados aos atendimentos emergenciais, recuperação da área degradada, suporte à população atingida no que se refere a abastecimento de água e interrupção de atividades econômicas, além de outras ações mitigadoras.

No entendimento do TCU, a empresa Florestal Cataguazes Ltda. teve culpa pelo acidente, porque foi negligente na administração do passivo ambiental sob sua responsabilidade, em especial no que concerne ao seguinte:

- falhas na manutenção da infraestrutura das barragens;
- ausência de engenheiro responsável pela operação, manutenção e desativação das barragens;
- ausência de um plano de contingência para os casos de acidentes;
- inexistência de tratamento dos resíduos acumulados durante mais de uma década, quer mediante sua neutralização, quer pela sua destinação econômica.

Quanto aos órgãos ambientais, a equipe entendeu que houve, também, uma considerável parcela de responsabilidade pela ocorrência do acidente, em razão de sua ação negligente, motivo pelo qual procedeu à audiência dos servidores do órgão federal.

Para a apuração da responsabilidade dos servidores do Ibama, o TCU promoveu a audiência¹⁴ daqueles que supostamente haviam atuado com negligência no caso, em especial após novembro de 2002, quando houve a denúncia inicial ao Instituto. Da oitiva resultou o Acórdão nº 334/2005-TCU-Plenário. Em que pese a notória fragilidade administrativa do órgão e da

¹⁴ As audiências foram efetuadas nos seguintes termos (Ofícios 617 e 618/2003): 'não-adoção de providências efetivas quanto à comunicação à Feam e ao envio de pessoal técnico especializado para verificar e avaliar a existência de vazamento e as condições de segurança da barragem B2, mesmo após ter tomado conhecimento dos fatos por meio de denúncia encaminhada à representação do Ibama no estado de Minas Gerais, contribuindo para a ocorrência de dano ao patrimônio da União, definido no art. 20, inciso III, da Constituição Federal, infringindo o disposto no art. 2º, inciso I, e art. 11, §§ 1º e 2º, da Lei 6.938/1981 c/c art. 10 da Lei 8.429/1992'.

comunicação entre Ibama e Feam, o TCU entendeu que o Instituto adotou as providências de sua alçada ao provocar a ação da Polícia Militar do Meio Ambiente e, conseqüentemente, da Feam em relação às denúncias recebidas e, portanto, foram acolhidas as razões e justificativas apresentadas pelos responsáveis.

Eventuais omissão e inépcia da Feam na prevenção do acidente estavam além da competência do TCU. Ainda assim, um aspecto a ser destacado no relatório do TCU¹⁵ diz respeito aos processos de fiscalização da Feam. É interessante destacar que as empresas que se sucederam ao longo dos anos foram fiscalizadas pela Feam em diversas oportunidades, com a emissão de autos de infração e aplicação posterior de multas. O histórico do caso mostra que, de fato, houve atuação frequente do órgão ambiental estadual, mas as tratativas em regra giravam em torno de aspectos documentais e trâmites administrativos de avaliação de projetos, bem como da fixação de compromissos recorrentemente descumpridos.

Em 2007, o Ministério Público Federal em Campos (RJ) conseguiu decisão judicial favorável de ação civil pública no caso do acidente em Cataguases. O juiz federal em Campos condenou solidariamente os réus a pagarem uma indenização de R\$144 milhões. Na ação, o Procurador da República pede indenização e compensação por danos ecológicos e danos difusos (MPF, 2007¹⁶).

São réus na ação¹⁷: Indústrias Matarazzo de Papéis S/A; Holding Matarazzo IRFM; Indústrias Cataguases de Papel Ltda.; Florestal Cataguases Ltda.; Iberpar Empreendimentos e Participações; e Vector - Projetos S/C Ltda.; o Ibama, a União e o estado de Minas Gerais, além de Maria Pia Esmeralda Matarazzo, os sócios das indústrias Cataguases e três servidores do Ibama - Sônia Braz de Oliveira (coordenadora da Ouvidoria do Ibama em 28/03/2003), Nélcio da Silva Prado (chefe substituto da Divisão de

¹⁵ Acórdão nº 1.199/2003-TCU-Plenário.

¹⁶ Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-rj-consegue-indenizacao-de-acidente-de-cataguases-em-mais-de-r-140-milhoes>. Acesso em 17/05/2017.

¹⁷ Processo 2005.51.03.001143-3.

Controle e Fiscalização - Dicof/MG) e Aurélio A. de Souza Filho (analista ambiental/responsável pelo Escritório Regional de Juiz de Fora/MG).

II - VOTO DO RELATOR

As conclusões da equipe de auditoria do TCU foram de que a atuação dos órgãos federais relacionados à área ambiental apresentava problemas e inconsistências que dificultam o pleno atendimento a emergências derivadas de acidentes como o de Cataguases. Tais problemas diziam respeito, principalmente, à falta de infraestrutura e carência de recursos humanos e financeiros, que impactam negativamente na execução de atividades referentes a licenciamento ambiental, fiscalização, uso racional dos recursos ambientais, identificação de passivos ambientais e cadastramento de atividades potencialmente poluidoras.

Como bem expôs o TCU em seu relatório¹⁸, “o acidente de Cataguases teve um caráter pontual, em que pese seus reflexos significativos, e a sua ocorrência expôs a fragilidade do Sistema Nacional do Meio Ambiente, em especial a interação entre as entidades federais, estaduais e municipais, que não têm instrumentos capazes de mapear com fidedignidade as áreas de maior potencial de risco”.

Verifica-se que, desde a ocorrência do acidente até hoje, uma série de avanços foram conquistados nos procedimentos de controle e fiscalização de barragens no País e, em especial, no Estado de Minas Gerais.

O aparato legal e normativo logrou êxito ao estipular regras técnicas específicas para barragens e também houve responsabilização dos réus na esfera civil.

A fiscalização em Minas Gerais atualmente segue critérios de avaliação de risco para priorização das ações e mantém os dados resultantes

¹⁸ Acórdão nº 1.199-TCU-Plenário.

na página da Semad na internet¹⁹, garantindo transparência e permitindo o controle social.

Segundo a Feam, após a realização das vistorias de 2015 no Estado de Minas Gerais, foi constatado que, na maioria dos casos, as recomendações dos relatórios de auditoria foram implementadas, sendo registradas algumas não conformidades operacionais de pequena significância, para as quais foram novamente solicitadas correções imediatas.

Em acidente mais recente, ocorrido na Barragem de Fundão, da empresa Samarco S.A., o sistema de controle e fiscalização novamente foi posto à prova. Nesse caso, a atuação do poder público tem se mostrado mais coordenada e harmônica entre as diferentes esferas, o que não resolve, de fato, a deficiência estrutural e financeira dos órgãos fiscalizadores.

Tal fragilidade tem sido agravada com os recentes cortes orçamentários ocorridos em virtude da crise econômica, mas é possível reconhecer que os órgãos ambientais aprimoraram sua atuação e têm trabalhado no limite da sua capacidade operacional.

Cabe ao próprio Poder Legislativo, na questão estrutural, garantir que o assunto tenha a atenção devida quando da votação das leis orçamentárias.

Ante o exposto, VOTO pelo encerramento e arquivamento desta Proposta de Fiscalização e Controle nº 8, de 2003, por ter alcançado seus objetivos, não restando nenhuma providência a ser adotada por parte desta Comissão.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado DANIEL COELHO
Relator

2017-5671

¹⁹ <http://www.semاد.mg.gov.br/>.