



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Relatório de Auditoria Operacional

As políticas públicas municipais para mitigação dos impactos ambientais e diversificação das atividades econômicas: Prefeitura Municipal de Itabira





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Engenharia e Perícia e Matérias Especiais
Coordenadoria de Auditoria Operacional**

Relatório de Auditoria Operacional

As políticas públicas municipais para mitigação dos impactos ambientais e diversificação das atividades econômicas: Prefeitura Municipal de Itabira

Equipe de auditoria:

Janaína Andrade Evangelista
Joelma Terezinha Diniz de Macedo
Marcelo Vasconcellos Trivellato – Coordenador da Equipe
Valéria Cristina Gomes dos Santos
Ryan Brwnner Lima Pereira – Coordenador - CAOP

Colaboradores:

Antonieta de Pádua Freire Jardim
Isabella Kuschel Nägl
Jaqueline Loures
Jaqueline Lara Somavilla
Valéria Afonso Dressler
Valéria Cristina Gonzaga

Belo Horizonte
2015



Agradecimentos

O sucesso desta auditoria relaciona-se, entre outros fatores, à parceria que se estabelece entre a equipe de auditoria, os beneficiários e as entidades e órgãos envolvidos na operacionalização das políticas públicas avaliadas. Nesse sentido, compete agradecer:

1. aos gestores e servidores da Prefeitura Municipal de Itabira, pela presteza no atendimento às solicitações feitas e percepção da importância da sua participação na concretização de melhorias no desempenho da administração municipal;
2. aos membros do CODEMA, do COPAM, de organizações da sociedade civil e de associações comunitárias e de moradores;
3. aos gestores e servidores do SISEMA e da Secretaria de Desenvolvimento Econômico;
4. aos gestores e servidores municipais das demais cidades mineradoras citadas neste relatório.



LISTA DE SIGLAS

AMDA - Associação Mineira de Defesa do Meio Ambiente
AMIG - Associação de Municípios Mineradores de Minas Gerais
AMM - Associação Mineira de Municípios
COPAM - Conselho Estadual de Política Ambiental
CFEM - Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais
CAMGE - Coordenadoria de Avaliação da Macrogestão Governamental
CODECON - Conselho de Desenvolvimento Econômico de Itabira
CODEMA - Conselho Municipal de meio Ambiente
DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral
EIA - Estudo de Impacto Ambiental
FAPEPE - Fundação de Ensino, Pesquisa e Extensão de Itajubá
FUNDESI - Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social de Itabira
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEAD/MG - Instituto de Pesquisas Econômicas Administrativas e Contábeis de Minas Gerais
LOC - Licença de Operação Corretiva
PDDSMI - Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Itabira
PIB - Produto Interno Bruto
PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental
RIMA - Relatório de Impacto Ambiental
SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Itabira
SEDE - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
SEMAD - Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento sustentável
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira
SIGPLAN - Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual
SISEMA - Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SMDET - Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo
SMMA - Secretaria Municipal de Meio Ambiente
UNIFEI - Universidade Federal de Itajubá
URC - Unidade Regional Colegiada



LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Itabira - Duração de treinamentos e cursos36



LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Edificações do Campus da Unifei/Itabira	24
Figura 2 - Laboratório do ciclo básico-Campus da Unifei/Itabira.....	25
Figura 3 - Programa Ouvir Você	43
Figura 4 - Resultado da pesquisa para Ouvidoria Pública.....	45



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
A MISSÃO INSTITUCIONAL DO TCEMG E A AUDITORIA OPERACIONAL.....	7
IDENTIFICAÇÃO DO TEMA.....	7
ANTECEDENTES	8
OBJETO E ESCOPO DA AUDITORIA	10
METODOLOGIA DE ANÁLISE.....	11
ESTRUTURA DO RELATÓRIO.....	12
2. VISÃO GERAL.....	13
3. ATUAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABIRA NO ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA CFEM.....	15
4. OS RECURSOS DA CFEM E AS POLÍTICAS DE DIVERSIFICAÇÃO DA ECONOMIA LOCAL	19
5. PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ITABIRA NO LICENCIAMENTO E SUA ATUAÇÃO NA FISCALIZAÇÃO DAS CONDICIONANTES E DOS IMPACTOS AMBIENTAIS DECORRENTES DA ATIVIDADE MINERÁRIA	28
6. A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E OS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA EM UM CONTEXTO MINERADOR	39
7. COMENTÁRIOS DO GESTOR	52
8. CONCLUSÃO	53
9. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	55
REFERÊNCIAS	58

1. INTRODUÇÃO

A MISSÃO INSTITUCIONAL DO TCEMG E A AUDITORIA OPERACIONAL

1.1 O Tribunal de Contas é um órgão de controle externo da gestão dos recursos públicos, compreendendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e abrange os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade de atos que geram receita ou despesa pública, conforme dispositivo constitucional a seguir:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

1.2 Dentre as missões elencadas constitucionalmente para o Tribunal de Contas, tem-se a fiscalização operacional dos bens públicos. Nesse sentido, a auditoria operacional tem como objetivo promover o aperfeiçoamento da gestão pública, examinando de forma independente e objetiva a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade das organizações, programas e atividades governamentais (INTOSAI: 2004).

1.3 A auditoria operacional visa analisar a eficiência e a economicidade na aplicação dos recursos e na aquisição de bens, bem como analisar a efetividade e a eficácia dos resultados alcançados.

IDENTIFICAÇÃO DO TEMA

1.4 A indústria extrativa mineral é caracterizada como uma atividade de exploração de recursos não renováveis, de baixa agregação de valor e baixa geração de renda. A atividade minerária objetiva a extração de substâncias minerais a partir de depósitos ou massas minerais valiosos por sua utilidade econômica. A atividade é responsável pela geração e distribuição de matérias primas utilizadas na fabricação e produção de mercadorias, geralmente industrializadas.



1.5 A mineração, apesar de sua importância econômica, gera problemas, principalmente no campo ambiental, tais como erosões, partículas em suspensão, contaminação das águas superficiais, impacto sobre a captação de água subterrânea devido ao rebaixamento do lençol freático para exploração da cava, além do desmatamento. Ocorrem também problemas sociais, como impacto sobre a infraestrutura e serviços da cidade no pico das obras de implantação e o desemprego gerado em decorrência do encerramento da exploração mineral devido ao esgotamento das jazidas minerais.

1.6 O Brasil é o segundo maior produtor mundial de minério de ferro, considerando-se o teor do mineral, conforme informação do Plano Nacional de Mineração. Minas Gerais destaca-se no cenário nacional, respondendo por 66% das reservas de minério de ferro oficialmente conhecidas no Brasil.

1.7 Boa parte da história do Estado de Minas Gerais foi determinada pela exploração da grande riqueza mineral que se encontra em seu território. Seu nome, inclusive, provém da larga quantidade e variedade das minas presentes e que, nos dias atuais, movimentam uma fração importante da economia do estado.

1.8 A atividade minerária é um dos pilares da economia de Minas Gerais, representando expressiva arrecadação tributária para o Estado e Municípios mineradores, destacando a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM, que é uma indenização em função da exploração mineral em seus territórios devida por aqueles que exploram os recursos minerais.

ANTECEDENTES

1.9 Ao analisar as contas do Chefe do Poder Estadual Antônio Augusto Junho Anastasia relativamente ao exercício financeiro de 2011, o Exmo. Sr. Conselheiro Relator Cláudio Couto Terrão assim manifestou:

O estudo da economia mineira identificou um intenso processo de diversificação e modernização ocorrido nos anos 70, transformando Minas Gerais em importante polo industrial do país. Contudo, nas décadas de 80 e 90, experimentou-se instabilidade e crescimento limitado, acompanhando o ritmo lento da economia brasileira. Novo ciclo de crescimento foi registrado nos anos 2000, guiado pelo “boom” das *commodities* no mercado internacional, impactando a economia estadual, especialmente o setor mineiro-metalúrgico.

Entre 2003 e 2010 foi verificada a expansão de mais de 250% nas exportações mineiras. Entretanto, a situação é preocupante, uma vez que, dentre os produtos da pauta, os setores que apresentaram maiores taxas de crescimento foram aqueles

de baixa complexidade tecnológica e pequena agregação de valor, relativos à agropecuária e à mineração.

Esse fenômeno foi resultante do aquecimento da demanda internacional por *commodities*, carreado principalmente pela China, que passou a deter mais de 30% das exportações de Minas. O ritmo de concentração econômica nesse tipo de atividade e nesse mercado de destino sugere considerável risco de “primarização” da economia mineira e formação de elevado potencial de instabilidade. Em outras palavras, um movimento de redução da diversificação na produção e nos mercados de destino causa aumento da dependência a esses produtos e a seus compradores.

Com esse novo perfil, a economia mineira tornou-se mais sensível às oscilações da economia internacional. Em 2009, devido à crise deflagrada pelos Estados Unidos, em 2008, o Produto Interno Bruto de Minas Gerais – PIB mineiro – regrediu 4%. Já em 2010, ano de recuperação, o PIB mineiro avançou 10,3%, enquanto em 2011, com o agravamento da crise da dívida na União Europeia e as dificuldades de combate à recessão nos Estados Unidos, o PIB mineiro expandiu apenas 2,7%, mesma taxa ocorrida no Brasil como um todo.

(...)

O estudo do IPEAD aponta que as regiões Central e Noroeste experimentaram as maiores taxas de crescimento do PIB real médio nos últimos anos. O crescimento da região Central foi motivado pela atividade mineradora, aumentando a concentração econômica na região, cuja participação no PIB mineiro saltou de 43,4% em 2000 para 46,6% em 2008. (Grifo nosso)

(...)

Em suma, observou-se, em Minas Gerais, grande desigualdade em termos de desenvolvimento econômico entre as regiões de planejamento, havendo forte concentração de emprego, produto e arrecadação na região Central, não tendo sido constatados grandes sinais de mudança entre 2000 e 2008 nem vislumbradas alterações significativas para o cenário de 2012 a 2030.

Tais estudos demonstram a importância e a necessidade da adoção de políticas econômicas que promovam a desconcentração regional do produto e do emprego e a diversificação da produção, conciliadas com a melhoria de indicadores sociais e ambientais em todas as regiões de Minas, o que será determinante para a sustentabilidade da receita fiscal mineira. Nesse sentido, frisa-se a valiosa contribuição do IPEAD, que sugeriu diretrizes para a política de desenvolvimento regional do Estado, conforme estampado no relatório técnico e no seu apêndice (Anexo 1). (Grifo nosso)

Segundo o reexame técnico, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDE – demonstrou alinhamento com as recomendações da CAMGE e do IPEAD. Contudo, perduram tendências de concentração regional e não foram identificadas, com suficiente clareza e detalhamento, as políticas por região. Também foi constatada baixa execução orçamentária do programa estruturador, denominado “Promoção e Atração de Investimentos Estratégicos e Desenvolvimento das Cadeias Produtivas das Empresas Âncoras”, componente do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG – 2008/2011 (Leis nºs 17.347/08 e 19.417/11).

No PPAG 2012/2015, o sobredito programa consta como “Investimento Competitivo para Fortalecimento e Diversificação da Economia Mineira” e será avaliado a partir do exercício financeiro em curso.

1.10 Diante do exposto, o Exmo. Sr. Conselheiro Relator determinou a esta Diretoria Técnica que incluísse no plano anual de auditorias a realização de auditorias de natureza operacional nos principais municípios mineradores para a avaliação do desempenho das políticas públicas municipais na mitigação dos impactos negativos da mineração, em especial os ambientais e os de concentração (não diversificação) das atividades econômicas.

OBJETO E ESCOPO DA AUDITORIA

1.11 A presente auditoria tem como objetivo avaliar o desempenho das políticas públicas municipais na mitigação dos impactos negativos da mineração, em especial os ambientais e os de concentração (não diversificação) das atividades econômicas.

1.12 Na fase preliminar da auditoria foram identificadas áreas de atuação das Prefeituras Municipais consideradas relevantes à análise do desempenho das políticas municipais. Assim, considerando a proposição do Exmo. Sr. Conselheiro Cláudio Couto Terrão, bem como os levantamentos iniciais feitos pela equipe de auditoria, estruturou-se o presente trabalho, cujo escopo foi delimitado pelas seguintes questões:

- Questão 1: De que forma a Prefeitura Municipal atua no acompanhamento e fiscalização dos recursos provenientes da CFEM?
- Questão 2: De que maneira vem sendo implementadas as políticas de diversificação da economia do Município?
- Questão 3: De que forma o município tem se envolvido no processo de licenciamento, acompanhamento do cumprimento das condicionantes e fiscalização de empreendimentos minerários?
- Questão 4: Em que medida a administração municipal contribui para a eficácia dos mecanismos de transparência da gestão pública em um contexto minerador?

1.13 A análise das questões de auditoria deu-se à luz da legislação específica sobre o assunto, a saber: Constituições da República e do Estado de Minas Gerais; Lei Federal nº 7.990/1989, que instituiu a CFEM; Lei Federal nº 8.001/1990, que estabeleceu os percentuais da CFEM a serem distribuídos aos Municípios, aos Estados e à União; Lei Federal nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente; Lei Complementar Federal Nº 140/2011, que fixa normas para a cooperação entre os entes federativos nas ações administrativas relativas ao meio ambiente; e legislação municipal aplicável.

METODOLOGIA DE ANÁLISE

1.14 Estabelecido o objeto no âmbito desta Corte, competiu à equipe realizar um levantamento de escopo restrito, de forma a esclarecer os principais processos operacionais dos municípios mineradores.

1.15 Na fase de planejamento, com o objetivo de aprofundar os conhecimentos sobre o assunto, bem como identificar as áreas que poderiam demandar uma inflexão na investigação, foram aplicadas as seguintes técnicas de diagnóstico:

- Análise *Stakeholders*, na qual foram identificados os principais atores envolvidos, bem como opiniões e conflitos de interesse e informações relevantes;

- Construção da Árvore de Problemas, na qual foram identificados os problemas por meio da revisão da literatura, de informações obtidas na pesquisa exploratória e de entrevistas com especialistas com atuação em mineração e meio ambiente. Sua construção permitiu a identificação e a organização das causas e consequências ou efeitos do problema central da auditoria.

1.16 A estratégia metodológica do trabalho centrou-se na pesquisa, utilizada em conjunto com estudos de caso dos municípios mineradores como suporte para as análises de caráter qualitativo. As análises foram realizadas a partir de dados secundários, obtidos mediante consulta à legislação sobre o tema, à bibliografia específica e aos documentos obtidos junto ao Município. Foram utilizados, também, dados primários, derivados das respostas a entrevistas realizadas com os gestores dos órgãos e entidades envolvidos, e de questionários aplicados *in loco*.

1.17 A pesquisa documental foi desenvolvida por meio da análise de documentos administrativos requeridos à Prefeitura, de consulta a banco de dados e a publicações diversas, e de verificação de sistemas de controle como o Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM e o Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo - SIACE.

1.18 Na fase de coleta de dados foram realizadas entrevistas com secretários e técnicos estaduais, secretários e técnicos municipais, bem como membros do COPAM e do CODEMA, de associações comunitárias e de organizações não-governamentais.

1.19 As visitas exploratórias foram realizadas no período de 27 a 29 de novembro e de 8 a 12 de dezembro de 2013 com a finalidade de conhecer fases distintas da exploração mineral. Para isso, foram escolhidos três municípios mineradores, a saber: Riacho dos Machados, em fase inicial de exploração mineral; Congonhas, onde a mineração é uma atividade econômica consolidada; e Fortaleza de Minas, em fase de encerramento das atividades de exploração. O trabalho consistiu em entrevistas realizadas com diversos atores locais para um maior conhecimento do tema auditado.

1.20 A partir dessas visitas, verificou-se que a mineração gera impactos positivos, como o aumento da arrecadação municipal, a geração de emprego e de renda. Em sede de impactos negativos podem ser destacados: aumento da população flutuante na fase de implantação da mina; infraestrutura insuficiente e impacto nas vias urbanas (poeira, tráfego de caminhões e ônibus); adoção de políticas assistencialistas; e fragilidade na estrutura administrativa dos municípios mineradores. Também foi possível obter informações que subsidiaram a elaboração dos instrumentos de coleta de dados, reduziram incertezas e definiram os critérios e as questões de auditoria.

1.21 No caso do Município de Itabira, o levantamento de campo foi realizado no período de 14 a 18 de julho de 2014. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas, direcionadas aos Secretários Municipais de Fazenda, Planejamento, Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Urbano, ao Assessor de Comunicação, ao Ouvidor Municipal e aos técnicos municipais das áreas correspondentes, bem como líderes comunitários e membros do Conselho Municipal de Meio Ambiente - CODEMA. Para a análise dos dados qualitativos provenientes das entrevistas realizadas foi utilizada a análise de conteúdo categorial temática (Bardin, 1977 *apud* Oliveira, 2008).

1.22 Dentre as limitações encontradas no decorrer do trabalho, destaca-se a dificuldade de acesso à legislação municipal em meios eletrônicos e aos dados municipais nos sites das Prefeituras.

ESTRUTURA DO RELATÓRIO

1.23 Além deste primeiro capítulo, de conteúdo introdutório, este relatório encontra-se estruturado em mais 6 capítulos. O capítulo 2 apresenta uma visão geral da atividade mineradora no município de Itabira. Nos capítulos 3, 4, 5 e 6 são apresentados os principais achados de auditoria. Por fim, no capítulo 7, são apresentadas as conclusões do trabalho.

2. VISÃO GERAL

2.1 Os minerais do subsolo são bens públicos, de propriedade do povo brasileiro, sendo assegurada a participação de Estados e Municípios no resultado, conforme art. 20, IX da Constituição Federal. A Lei Federal nº 7.990/1989 regulamentou o referido dispositivo constitucional, instituindo a CFEM, e a Lei Federal nº 8.001/1990, estabeleceu os percentuais a serem distribuídos aos Municípios, aos Estados e à União.

2.2 Em relação ao meio ambiente, a Constituição Federal estabelece a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na sua proteção e impõe sua defesa ao Poder Público. Nesse sentido, a Lei Federal nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, explicita o papel de Estados e Municípios na proteção ao meio ambiente.

2.3 Nos termos da Lei Complementar Federal Nº 140/2011, que fixa normas para a cooperação entre os entes federativos nas ações administrativas relativas ao assunto, destaca a atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor. Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

2.4 O Município de Itabira caracteriza-se como um município minerador desde sua origem. Possui uma população predominantemente urbana, estimada em 116.745 habitantes, com área territorial de 1.253,704 km², e está localizada a 110 km de Belo Horizonte. De acordo com IBGE, o IDHM de 2010 alcançou o patamar de 0,756, superior às médias nacional e do Estado. O PIB *per capita* do município para o exercício de 2011 era de R\$ 43.300,39, superior ao PIB *per capita* nacional e ao do Estado de Minas Gerais.

2.5 No tocante à arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais - CFEM, o Município de Itabira arrecadou no exercício de 2013 o equivalente a R\$ 125.189.688,00 (cento e vinte e cinco milhões cento e oitenta e nove mil e seiscentos e oitenta e oito reais) correspondendo a 24% (vinte e quatro por cento) das Receitas Correntes do exercício que totalizou R\$ 529.953.063,00 (quinhentos e vinte e nove milhões novecentos e cinquenta e três mil e sessenta e três reais).

2.6 Verifica-se, portanto, que o percentual é significativo no cômputo da receita corrente total. Isto requer, por parte do executivo municipal, a elaboração de instrumentos que possibilitem um



planejamento estratégico das ações governamentais de longo prazo, adotando a política de diversificação econômica, tendo em vista a possibilidade de esgotamento das reservas minerais. Além disso, o minério de ferro é uma *commodity* sujeita a oscilações de preço, fruto das alterações do ambiente econômico internacional, o que interfere na arrecadação municipal.

2.7 Na década de 1990, com a perspectiva de exaurimento das minas da região em 2030, houve uma grande mobilização da sociedade civil para a reorganização de sua vida econômica. Como resultado, foram elaborados diversos instrumentos normativos para nortear o desenvolvimento sustentável do Município de Itabira, iniciativas louváveis que mereceram destaque no cenário nacional. Dentre essas iniciativas destacam-se a vinculação de recursos da CFEM a estratégias de diversificação econômica e a instituição de uma legislação ambiental que considerava a necessidade de fiscalização local da atividade minerária. Observa-se, no entanto, que sua implementação não foi suficiente para evitar os impactos da mineração e promover o desenvolvimento sustentável.

3. ATUAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABIRA NO ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA CFEM

3.1 A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais - CFEM, estabelecida pela Constituição de 1988 no §1º do art. 20, é devida aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da administração da União como contraprestação pela utilização econômica dos recursos minerais em seus respectivos territórios.

3.2 A atividade de mineração em decorrência da exploração ou extração de recursos minerais leva, obrigatoriamente, ao recolhimento da CFEM. A saída por venda do produto mineral das áreas da jazida, mina, salina ou outros depósitos minerais constitui-se fato gerador da contribuição. Outro fator gerador da contribuição é a transformação industrial do produto mineral ou mesmo o seu consumo por parte do minerador. No caso da venda do produto mineral, a CFEM é calculada sobre o valor do faturamento líquido, obtido por ocasião da venda. Entende-se por faturamento líquido o valor da venda do produto mineral, deduzindo-se os tributos (ICMS, PIS, COFINS) que incidem na comercialização, bem como também as despesas com transporte e seguro. Quando não ocorre a venda, porque o produto mineral é consumido, transformado ou utilizado pelo próprio minerador, então se considera como valor, para efeito do cálculo da CFEM, a soma das despesas diretas e indiretas ocorridas até o momento da utilização do produto mineral.

3.3 A Lei Federal nº 8.001/1990, que define os percentuais da distribuição da CFEM, estabeleceu no §1º do art. 2º os seguintes percentuais da compensação financeira, de acordo com as classes de substâncias minerais:

- I - minério de alumínio, manganês, sal-gema e potássio: 3% (três por cento);
- II - ferro, fertilizante, carvão e demais substâncias minerais: 2% (dois por cento);
- III - pedras preciosas, pedras coradas lapidáveis, carbonados e metais nobres: 0,2% (dois décimos por cento);
- IV - ouro: 1% (um por cento), quando extraído por empresas mineradoras, isentos os garimpeiros.

3.4 Os valores arrecadados com a CFEM, conforme o §2º do art. 2º da Lei Federal nº 8.001/1990, são distribuídos aos Municípios, aos Estados e à União, em cotas de 65%, 23% e 12%, respectivamente, em suas contas de movimento específicas, no sexto dia útil que sucede ao recolhimento por parte das empresas de mineração.

3.5 De acordo com o inciso IX do art. 3º da Lei Federal nº 8.876/1994, que autoriza o Poder Executivo a instituir como Autarquia o Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM,

cabe à Autarquia a administração e fiscalização dos recursos provenientes do recolhimento da CFEM, bem como o repasse dos valores recolhidos e sua divulgação.

3.6 Não obstante as competências da Autarquia, considerando a relevância da receita oriunda da CFEM na arrecadação municipal e a importante contribuição que o Município pode oferecer ao órgão federal, foi analisada a atuação da administração municipal no acompanhamento da arrecadação e da fiscalização da referida contraprestação.

Deficiências no acompanhamento da arrecadação e da fiscalização da CFEM por parte da Administração Municipal

3.7 Ressaltando que cabe ao DNPM o recolhimento, a fiscalização e a partilha dos recursos da CFEM, na análise da atuação da administração municipal foi verificado que o Município não adota uma postura de acompanhamento da arrecadação e da fiscalização da contraprestação, apresentando deficiências no que se refere ao assunto. São evidências dessa situação:

- i) Não foram identificadas ações recentes relativas ao acompanhamento da arrecadação e da fiscalização dos valores arrecadados por meio da CFEM;
- ii) Não foram identificados profissionais que, dentre suas atribuições, acompanhem o recolhimento e a fiscalização da CFEM.

3.8 As deficiências no acompanhamento da arrecadação e da fiscalização da CFEM por parte da Administração Municipal relacionam-se a diversas causas, dentre as quais destacamos: a) deficiências da capacitação do quadro de pessoal da Secretaria Municipal de Fazenda para lidar com o tema; e b) o fato de não se encontrar em vigência o Acordo de Cooperação Técnica com o DNPM.

a) Deficiências da capacitação do quadro de pessoal da Secretaria Municipal de Fazenda quanto à CFEM

3.9 A Lei Municipal n.º 4.061/2007, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Cargos e Carreiras dos Servidores Públicos da Prefeitura Municipal de Itabira, instituiu a capacitação como atividade permanente, conforme transcrito a seguir:

Art. 47. Fica instituída como atividade permanente na Prefeitura Municipal de Itabira a capacitação de seus servidores, tendo como objetivos:



I – criar e desenvolver hábitos, valores e comportamentos adequados ao digno exercício da função pública;

II – capacitar o servidor para o desempenho de suas atribuições específicas, orientando-o no sentido de obter os resultados desejados pela Administração;

III – estimular o desenvolvimento funcional, criando condições propícias ao constante aperfeiçoamento dos servidores.

Parágrafo único. As ações de capacitação dos servidores do Quadro de Pessoal da Prefeitura serão consolidadas no Programa de Capacitação Profissional.

Art. 48. Serão dois os tipos de capacitação:

I – de integração: tendo como finalidade integrar o servidor no ambiente de trabalho, através de informações sobre a organização e o funcionamento da Prefeitura Municipal e da transmissão de técnicas e conhecimentos, bem como procedimentos, atendimento ao público e relações humanas;

II – de adaptação: com a finalidade de preparar o servidor para o exercício de novas funções, quando a tecnologia absorver ou tornar obsoletas aquelas que vinham exercendo até o momento ou por motivo de readaptação, conforme previsto no Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Itabira.

3.10 Para o acompanhamento da arrecadação e da fiscalização da CFEM faz-se necessária a capacitação permanente dos servidores. Porém, entre fevereiro de 2013 e maio de 2014 não foram realizados cursos ou treinamentos específicos sobre o assunto, conforme informações prestadas pela Prefeitura Municipal. Destaca-se ainda o fato de não haver um profissional da Prefeitura Municipal que acompanhe a arrecadação e a fiscalização da CFEM, sendo necessário suporte externo, principalmente da Associação de Municípios Mineradores de Minas Gerais – AMIG.

3.11 Portanto, considera-se que o fato de não ter havido capacitação dos servidores municipais no assunto constitui uma das causas das deficiências observadas no acompanhamento da arrecadação e da fiscalização da CFEM por parte da Administração Municipal.

b) Acordo de Cooperação Técnica com o DNPM não se encontra em vigência

3.12 O Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o DNPM e o Município interessado tem por objeto a cooperação técnica entre as partes, visando o intercâmbio de dados cadastrais, de informações econômico-fiscais e a prestação mútua de assistência, bem como a implementação de ações conjuntas no que se refere à fiscalização da CFEM. Em relação ao Município de Itabira, o Acordo de Cooperação Técnica nº 37/2005 celebrado entre as partes em 12/09/2005 encontra-se vencido desde 11/09/2010.

3.13 Deve ser salientado que o Acordo objetiva a ação conjunta de fiscalizar a exploração de recursos minerais do município e o acompanhamento mensal dos valores recolhidos por cada mineradora instalada no Município. Sendo assim, o fato de um dos instrumentos institucionais que facilitaria a ação de acompanhamento da arrecadação e da fiscalização da CFEM por parte da

administração municipal não se encontrar em vigência, pode ser apontado como uma das causas das deficiências da administração municipal em relação ao assunto.

Efeitos das deficiências no acompanhamento da arrecadação e da fiscalização da CFEM por parte da Administração Municipal

3.14 Como efeitos das deficiências da administração municipal no acompanhamento da CFEM podem ser destacadas a redução da capacidade de estimar as receitas decorrentes da contraprestação, bem como de detectar inconformidades em sua arrecadação e de atuar em parceria com o DNPM.

Recomendações

3.15 Com base nas deficiências apuradas recomenda-se que a Prefeitura Municipal de Itabira:

- Desenvolva e implemente um programa de capacitação do quadro de pessoal da Secretaria Municipal de Fazenda relativos à CFEM;
- Renove o Acordo de Cooperação Técnica com o DNPM e promova ações no sentido de operacionalizar as atividades nele previstas.

Benefícios esperados

3.16 Com a implementação das recomendações relativas ao acompanhamento da arrecadação e da fiscalização da CFEM pela Prefeitura Municipal espera-se:

- A melhoria da gestão administrativa;
- A melhoria nos processos de trabalho;
- Maior previsibilidade das receitas por parte dos agentes municipais.

4. OS RECURSOS DA CFEM E AS POLÍTICAS DE DIVERSIFICAÇÃO DA ECONOMIA LOCAL

4.1 O art. 8º da Lei Federal nº 7.990/1989, que instituiu a CFEM, e o parágrafo único do art. 26 do Decreto nº 01/1991, que a regulamenta, vedam a aplicação dos valores arrecadados por meio da contraprestação em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal. O DNPM¹ informa que as receitas deverão ser aplicadas em projetos que direta ou indiretamente revertam em prol da comunidade local na forma de melhoria da infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e da educação.

4.2 Porém, a legislação não tem a mesma clareza para delimitar onde os recursos devem ser investidos. Prefeituras, especialistas em direito minerário e Ministério Público não se entendem quanto ao direcionamento do dinheiro originado na exploração dos recursos minerais. Com a falta de especificidade na Lei, os recursos entram no caixa único dos Municípios complementando o orçamento.

4.3 Como a contribuição tem sua origem na compensação pela extração de recursos minerais, atividade sabidamente degradadora do meio ambiente, a prioridade dos investimentos dos recursos em benefício da melhoria da qualidade ambiental (implantação de depósitos de resíduos urbanos, estações de tratamento de esgotos, projetos de educação ambiental etc.) nos Municípios onde ocorre a exploração mostra-se como uma das opções mais razoáveis e convenientes, uma vez que funcionaria como uma forma indireta de compensação pelos efeitos deletérios causados pelos empreendimentos minerários.

4.4 A análise do tema mineração pode ser feita sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável e da função socioambiental da CFEM. Considerando o primeiro aspecto, Maria Amélia Enríquez analisou a contribuição do setor mineral para o desenvolvimento sustentável, afirmando o seguinte:

As políticas indicadas para evitar o colapso das economias de base mineira são aquelas que buscam diminuir o peso relativo da produção mineral, ou seja, que promovam a diversificação produtiva. Auty (1994) recomenda usar as rendas mineiras para diversificar rapidamente a base produtiva dos setores não-mineiros. Afirma que o “setor mineral não deveria ser considerado como a coluna vertebral da economia; ao invés disso, ele deveria ser visto como um bônus que permite acelerar o crescimento econômico e promover mudanças estruturais saudáveis na economia” (AUTY, 1993, p. 258), enquanto” [o governo] prudente pode evitar as armadilhas políticas” (AUTY, 1994, p. 24). No entanto, o próprio Auty reconhece que predomina muito mais o mau uso das rendas mineiras e que, na média, os governantes não têm se mostrado capazes de evitar as armadilhas associadas à dependência mineral. (ENRÍQUEZ, 2008, p. 101)

¹ Disponível em: <<http://www.dnrm.gov.br/conteudo.asp?IDSecao=60>>. Acesso em 3/12/2014.

4.5 Nessa esteira, a autora continua sua abordagem do tema diversificação, quando faz a seguinte consideração:

Segundo Veiga *et al.* (2001), para que uma comunidade mineira seja considerada sustentável, ela deve seguir os princípios da sustentabilidade ecológica, da vitalidade econômica e da equidade social. Progressos nessa direção ocorrem quando se adiciona valor às comunidades durante o ciclo de vida da mineração. Para os autores, a herança deixada para a comunidade mineira, após o fechamento da mina, está emergindo como uma das mais significativas questões do planejamento da indústria mineral.

Nesse sentido, uma boa política de gerenciamento ambiental é importante, porém insuficiente para alcançar todas as dimensões do desenvolvimento no nível local. Iniciativas nas áreas da comunicação, educação, saúde e segurança, parcerias e diversificação são elementos fundamentais para a sustentabilidade da comunidade no longo prazo. (ENRÍQUEZ, 2008, p. 118-119)

4.6 Considerando a função socioambiental da CFEM, Romeu Thomé, em artigo sobre o assunto, destaca:

É inegável, portanto, a importância da mineração para a interiorização do desenvolvimento econômico do Brasil e seu relevante papel incentivador da criação de vilas e cidades no entorno de minas e jazidas. Todavia, uma característica inerente aos recursos minerais não pode ser, em momento algum, desprezada: a sua esgotabilidade.

São recursos não renováveis que, inevitavelmente, um dia se esgotarão. E então as inúmeras vilas e cidades originadas e dependentes da mineração poderão se deparar com inimagináveis impactos socioeconômicos advindos do encerramento das atividades mineiras, caso não providenciem a diversificação de sua economia. A Constituição Federal oferece instrumentos adequados para que o Poder Público promova os investimentos necessários para impedir ou diminuir os impactos socioeconômicos e ambientais decorrentes do encerramento de atividades minerárias. (THOMÉ, 2009)

4.7 No mesmo artigo o autor enfatiza o papel da CFEM, no seguinte contexto:

Também não se pode admitir tratar-se a CFEM apenas de *participação econômica* dos Estados e Municípios no resultado da exploração mineral. A interpretação sistemática da Constituição Federal nos impele a analisar o instrumento da CFEM de forma ampla, compreendendo-o como parte integrante da estrutura normativa constitucional. Com respaldo nos princípios do desenvolvimento sustentável, da prevenção e da reparação, resta claro que o objetivo do repasse de percentuais consideráveis da CFEM aos Estados e Municípios não é simplesmente participá-los economicamente (visão estritamente econômica, superada no atual Estado Sócio-ambiental de Direito), mas, sobretudo, compensá-los pelos impactos ambientais e sociais advindos da exploração mineral em seus territórios. O objetivo foi estabelecer uma compensação pela degradação ambiental da exploração mineral e pelo impacto socioeconômico do esgotamento da mina. Desta forma os Estados e, principalmente os Municípios, devem aplicar os recursos advindos da CFEM na recuperação do meio ambiente, no desenvolvimento da infra-estrutura da cidade e na atração de novos investimentos e atividades, tendo em vista a diversificação de sua economia, com o intuito de minimizar a dependência local em relação à atividade mineral que, por se tratar de exploração de recursos não-renováveis, certamente esgotar-se-á um dia. (THOMÉ, 2009)

4.8 O plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, de acordo com artigo 40 da Lei Federal nº 10.257/2001 - Estatuto das Cidades, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. O Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Itabira - PDDSMI, instituído pela Lei Complementar Municipal nº 4.034/2006, explicita os objetivos e as bases do desenvolvimento econômico local:

Art. 5º. São objetivos do PDDSMI:

(...)

VI - promover o desenvolvimento econômico, tendo como meta a diversificação e a complementaridade das atividades, enfatizando a educação, a tecnologia e a cultura como eixos de suporte ao desenvolvimento sustentável e integrando as atividades urbanas e rurais no Município.

(...)

Art. 281. Constituem as bases para a Política Municipal de Desenvolvimento Econômico e os Programas dela provenientes:

(...)

II - estabelecimento de diretrizes e mecanismos institucionais, específicos para cada setor econômico, visando a sua pluralidade e diversificação, modernização e atualização, renovação e crescimento, no sentido de constituir ganhos que atribuam a cada um desses setores, a condição de concorrer e sustentar posições vantajosas no mercado em que atuam.

4.9 Complementarmente o inciso III do art. 285 do PDDSMI enfatiza a diversificação das atividades econômicas e ambientais, baseadas na geração e aplicação locais da educação e do conhecimento, em parcerias com instituições de ensino superior locais e regionais. Por sua vez, o artigo 290, que trata do desenvolvimento da indústria, e os artigos 292 e 293, que tratam do desenvolvimento do comércio e serviços, respectivamente, também abordam a questão da diversificação econômica no Município de Itabira.

4.10 Nesta esteira, o PDDSMI define as linhas de atuação da política municipal de desenvolvimento econômico e enumera diversos instrumentos para tal, dentre eles o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social de Itabira – FUNDESI:

Art. 279. A Política Municipal de Desenvolvimento Econômico deve atuar para desenvolver a economia do Município de modo que:

I – mantenha e prolongue a vida útil da indústria extrativa mineral, particular e principalmente do minério de ferro, buscando a sua crescente participação no Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social de Itabira (FUNDESI), para que este promova investimentos que contribuam para a constituição e atração de outras atividades em sua economia, sustentáveis em longo prazo;

(...)

Art. 284. Constituem instrumentos contínuos da Política Municipal de Desenvolvimento Econômico:

(...)

III – FUNDESI, um fundo destinado à promoção de investimentos produtivos no e para o Município;

4.11 Itabira foi o primeiro Município a vincular os recursos da CFEM a uma estratégia de diversificação produtiva, na qual se destaca a criação do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social de Itabira – FUNDESI (ENRÍQUEZ, 2008). A Lei Municipal n.º 3.911/2005, alterada pela Lei Municipal n.º 4.188/2008, dispõe sobre o FUNDESI, que, conforme seu artigo 1º:

Art. 1º. O Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social de Itabira (FUNDESI) deve se estruturar como um Fundo de duração ilimitada, destinado a promover investimentos, com o objetivo de criar as condições necessárias à viabilização e implementação do desenvolvimento econômico e social sustentável do Município de Itabira, seja através da expansão de empreendimentos existentes, como da implementação de novas unidades produtivas nos segmentos da indústria tradicional, de base tecnológica, centros comerciais e empresariais, centros de serviços de alto valor agregado, agronegócios e turismo qualificado priorizando os investimentos para as micros, pequenas e médias empresas.

4.12 Os recursos do FUNDESI devem ser compostos em parte pelos recursos oriundos da CFEM, conforme a Lei Municipal n.º 3.911/2005:

Art. 6º. (...)

III – montante de recursos a serem integralizados, a partir de 2003, destinados à constituição de sua carteira ou linha de investimentos na sua modalidade provisão de infra-estrutura e edificações para a expansão de empreendimentos existentes e para a implementação de novos empreendimentos produtivos nos segmentos definidos pelo art. 1º desta Lei e observando um programa de integralização que deve capitalizar o FUNDESI, pelo menos, com os seguintes valores anuais:

- a) 5% (cinco por cento) dos recursos arrecadados pela Municipalidade, a título de Compensação pela Exploração das Atividades de Mineração (CFEM), no ano de 2003;
- b) até 10% (dez por cento) arrecadados pela municipalidade pela CEFEM, no período compreendido entre 2004 e 2005;
- c) até 45% (quarenta e cinco por cento) dos recursos arrecadados pela municipalidade pela CEFEM, entre os anos de 2005 e 2011;
- d) até 50% (cinquenta por cento) dos recursos arrecadados pela municipalidade pela CEFEM, entre os anos de 2012 e 2023;
- e) os rendimentos resultantes das aplicações dos recursos financeiros disponíveis;
- f) bens recebidos da execução de garantias, doações, doações ou cessões de operações dessa linha, especificamente, ou proveniente de quaisquer outros processos aprovados institucionalmente;
- g) outras receitas oriundas de prestação de serviços, transferências e repasses, doações e dotações, e assemelhadas.

(...)

§ 4º Os recursos definidos no art. 6º, inciso III, serão depositados, mensalmente, pelo Município de Itabira, num prazo de dez dias do seu recebimento pela arrecadação pública.



4.13 Nesse sentido, foi analisada a utilização pela Prefeitura Municipal de Itabira desse importante instrumento legal que integra a estratégia de diversificação da economia local, composto, em parte, pelos recursos oriundos da CFEM.

Deficiências na operacionalização do FUNDESI

4.14 O FUNDESI, que prevê a integralização de recursos da CFEM em sua composição, apresentou deficiências em sua operacionalização que não permitem verificar sua eficácia, eficiência e efetividade no alcance de seus objetivos e metas. Após o exame da documentação obtida junto à municipalidade, bem como entrevistas com secretários e técnicos municipais, apresentam-se como evidências dessa situação:

- i) Embora haja uma conta específica para o recebimento da CFEM, os recursos são transferidos para outras contas, sendo diluídos nos gastos da Prefeitura;
- ii) Não foi possível evidenciar o percentual de utilização dos recursos arrecadados via CFEM no FUNDESI;
- iii) Não há um planejamento específico para a aplicação dos recursos da CFEM em saúde, infraestrutura, urbanismo, programa de diversificação econômica e educação;
- iv) Apesar de haver legislação municipal específica tratando do planejamento municipal, do desenvolvimento sustentável e da diversificação da economia, não foram localizados planos ou planejamentos específicos de longo prazo para a aplicação dos recursos da CFEM, com vistas à diversificação econômica do município, tendo em vista a exaustão das reservas minerais;
- v) Foi verificada a concentração de recursos do Fundo em um único segmento, uma vez que constam do FUNDESI, a título de valor empenhado, recursos equivalentes a R\$ 19.445.430,60, conforme o Comparativo da Despesa Fixada com a Executada referente a 2013 disponível no Sistema Informatizado de Contas do Município - SICOM/TCMG², dos quais R\$ 18.230.982,67, ou 94% do total, foram aplicados na construção do campus da UNIFEL.

² Disponível em <http://minastransparente.tce.mg.gov.br/index.asp?codMunicipio=3131703#>. Acesso em 11/12/2014.



Figura 1 - Edificações do Campus da Unifei/Itabira

4.15 O projeto foi formalizado por meio do Convênio de Cooperação Técnica e Financeira celebrado entre a Vale, a Prefeitura Municipal de Itabira e a Universidade Federal de Itajubá – UNIFEI, com interveniência da Fundação de Ensino, Pesquisa e Extensão de Itajubá – FAPEPE. Nos termos do Convênio coube, dentre outras atribuições dos partícipes: a) à Prefeitura Municipal a disponibilização de uma área de 1.647.000 m² para a construção do campus da UNIFEI em Itabira, o custeio da construção de edificações e a implantação das obras de urbanização na área do Campus; b) à Vale, a transferência de recursos financeiros à FAPEPE, no valor de R\$ 38.500.000,00 (trinta e oito milhões e quinhentos mil reais), para aquisição e instalação de equipamentos destinados à implementação de laboratórios do ciclo básico dos cursos do Campus da UNIFEI em Itabira; e c) à UNIFEI, o provimento, o gerenciamento e a operação de toda a infraestrutura de educação universitária e de pesquisa e desenvolvimento, representada pelo pessoal, cursos, base de conhecimento e administração.



Figura 2 - Laboratório do ciclo básico-Campus da Unifei/Itabira

4.16 As deficiências na operação do FUNDESI relacionam-se a diversas causas, dentre as quais se destacam: a) a não elaboração de seu regulamento; e b) a ausência de acompanhamento e de avaliação de desempenho do Fundo, bem como de indicadores de resultados de investimento de longo prazo.

a) Não foi elaborado o regulamento do FUNDESI

4.17 A operação do FUNDESI deve basear-se em seu regulamento, entendido como um conjunto de normas que regerá sua atuação. A Lei Municipal n.º 3.911/2005, alterada pela Lei Municipal n.º 4.188/2008, determina que seja elaborado um regulamento para o funcionamento do FUNDESI, atribuindo essa responsabilidade à Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo – SMDET e estipulando prazo para tal, conforme transcrito a seguir:



Art. 3º. O FUNDESI deve operar baseado em seu Regulamento, que estabelecerá todo o seu modo de operação, o modo de seu relacionamento com o mercado e com os clientes e o seu modo de gestão, ou seja, o conjunto de procedimentos a serem observados na sua condução voltada para a consecução de seus objetivos e a obtenção de resultados de interesse público.

Art. 11. (...)

§ 1º O regulamento do FUNDESI, no qual se incluem os modos de contratação de serviços e compras, deverá ser elaborado pela SMDET e apreciado pelo CODECON e aprovado pelo Executivo Municipal, no prazo de sessenta dias subsequentes à aprovação desta Lei, para divulgação pública pela imprensa oficial.

(...)

Art. 23. À SMDET, na sua condição de organismo gestor, cabe:

I – elaborar e rever, sempre que conveniente, o Regulamento do FUNDESI;

4.18 O Regulamento do FUNDESI foi solicitado à Prefeitura Municipal de Itabira por meio do Ofício n.º 3360/2015/DEPME, de 13/03/2015, que informou não existir tal documento. Desse modo, uma vez que não existe a regulamentação que deveria estabelecer o conjunto de procedimentos a serem observados na sua condução, infere-se ser esta uma das causas para as deficiências verificadas na operacionalização do FUNDESI.

b) Ausência de acompanhamento e de avaliação de desempenho do FUNDESI, bem como de indicadores de resultados de investimento de longo prazo

4.19 A fim de verificar se as iniciativas promovidas pelo FUNDESI geram os resultados pretendidos em sua criação, é necessário que haja acompanhamento dos projetos por ele financiados, de indicadores de resultado dos investimentos, bem como a avaliação do desempenho do Fundo na consecução de seus objetivos e metas. Nesse sentido, determina a Lei Municipal n.º 3.911/2005, alterada pela Lei Municipal n.º 4.188/2008:

Art. 23. À SMDET, na sua condição de organismo gestor, cabe:

(...)

XIV – estruturar um sistema de avaliação de desempenho do FUNDESI, com base anual e plurianual, provido de indicadores de resultados num horizonte do investimento mais longo contratado, bem como a preparação de Relatórios de Acompanhamento, para serem disponibilizados ao público, via Internet;

4.20 O sistema de avaliação de desempenho estruturado do FUNDESI, provido de indicadores de resultados, foi solicitado por meio do Ofício n.º 3360/2015/DEPME, de 13/03/2015, à Prefeitura

Municipal de Itabira, que informou que “*estão estruturados apenas em relação à aplicação dos recursos em PPA e LDO.*” Por outro lado, os Relatórios de Acompanhamento, que deveriam ser disponibilizados ao público via Internet, não foram localizados em pesquisa na rede de computadores.

4.21 Portanto, não há avaliação estruturada e específica do desempenho do FUNDESI, o que impossibilita a verificação do alcance dos objetivos e metas estabelecidos na legislação municipal, ou relatórios disponíveis ao público que permitam acompanhar o Fundo. Conclui-se, desse modo, ser essa uma das causas das deficiências na operacionalização do FUNDESI, uma vez que a avaliação de desempenho é essencial à averiguação de cumprimento de objetivos e metas.

Efeitos das deficiências na operacionalização do FUNDESI

4.22 Como efeitos das deficiências na operacionalização do FUNDESI podem ser destacadas a perda de transparência pela indefinição das regras do Fundo, a dificuldade de avaliação do seu desempenho e a baixa diversificação da economia local.

Recomendações

4.23 Com base nas deficiências apuradas recomenda-se que a Prefeitura Municipal de Itabira:

- Elabore e divulgue o regulamento do FUNDESI, a fim de estabelecer o conjunto de procedimentos a serem observados na sua condução;
- Estruture um sistema de avaliação de desempenho do FUNDESI, provido de indicadores de resultados, a fim de verificar o cumprimento de objetivos e metas;
- Elabore relatórios de acompanhamento do FUNDESI, disponibilizando-os ao público pela internet.

Benefícios esperados

4.24 Com a implementação dessas medidas, espera-se obter os seguintes benefícios:

- a melhoria gerencial e administrativa do FUNDESI;
- aumento da transparência das ações de planejamento e gerenciamento do FUNDESI;
- maior eficiência na diversificação da economia local.

5. PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ITABIRA NO LICENCIAMENTO E SUA ATUAÇÃO NA FISCALIZAÇÃO DAS CONDICIONANTES E DOS IMPACTOS AMBIENTAIS DECORRENTES DA ATIVIDADE MINERÁRIA

5.1 Este capítulo tem por objetivo avaliar a participação do município no processo de licenciamento desenvolvido pelo Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SISEMA, bem como a atuação municipal na fiscalização e na verificação do cumprimento das condicionantes do licenciamento e dos impactos ambientais da mineração.

5.2 Foram realizadas entrevistas e análises documentais que permitiram avaliar o nível de participação do Município no processo de licenciamento, assim como a estrutura, a legislação e as ações de fiscalização ambiental municipais no contexto minerário. Procurou-se identificar ainda se há interação entre o setor de meio ambiente do Município e o SISEMA, principalmente quanto ao processo de licenciamento, e a colaboração na fiscalização dos empreendimentos minerários.

5.3 Apesar de a Prefeitura de Itabira demonstrar iniciativa para colaborar em processos de licenciamento de responsabilidade do SISEMA, informar e solicitar providências quanto ao descumprimento de condicionantes pela mineradora, o SISEMA não tem apresentado receptividade quanto às sugestões da Prefeitura.

5.4 Como identificado no Relatório de Auditoria Operacional: Gestão Estadual das Atividades de Extração do Minério de Ferro, em elaboração nesta Corte, o SISEMA apresenta diversas dificuldades para realizar o licenciamento dos empreendimentos minerários e para acompanhar e fiscalizar o cumprimento das garantias e compromissos assumidos pelo empreendedor minerário na forma de condicionantes. Nesse sentido, a atuação em parceria com o Município seria de grande importância para aumentar a eficácia, eficiência e efetividade da atuação do SISEMA.

5.5 A complexidade dos impactos gerados pela mineração, o estabelecimento de condicionantes que não guardam relação com as reais necessidades do Município e a falta de acompanhamento de seu cumprimento fazem com que o processo de licenciamento perca efetividade. Assim, o Município acaba arcando com o ônus decorrente dos impactos gerados pela mineração ou dos gastos para sua mitigação.

5.6 A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, estabelece como direito o meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabendo ao poder público avaliar os empreendimentos com potencial impacto ambiental e ao empreendedor recuperar o meio ambiente degradado, conforme segue:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

(...)

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

5.7 A complexidade da avaliação de impactos da mineração sobre o meio ambiente, bem como a extrapolação dos limites políticos municipais exigem a atuação conjunta e complementar dos entes da federação, de maneira que a Constituição Federal define no art. 23 como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

(...)

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

5.8 A Lei Federal nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, constituído por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. Nessa estrutura, aos órgãos locais compete:

Art. 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

(...)

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

(...)

§ 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.



§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

5.9 Com base nas legislações federal e estadual, o empreendedor é responsável pela recuperação do ambiente degradado. Cabe ao poder público identificar esses impactos, com o auxílio dos Estudos de Impacto Ambiental – EIA realizados pelo empreendedor, e estabelecer condicionantes que garantam a recuperação do ambiente degradado e a mitigação ou a compensação dos impactos sofridos pelo ambiente e pela sociedade. Estado e Município devem atuar de forma complementar na proteção ao meio ambiente, sendo que o Município tem a competência para fiscalizar empreendimentos em seu território que possam causar impactos ao meio ambiente.

5.10 Nesse sentido, cumpre mencionar a Lei Complementar Municipal nº 4.034/2006, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável ao Município de Itabira, detalhando a atuação do Executivo Municipal em relação aos empreendimentos que causam impactos no meio ambiente, conforme transcrito a seguir:

Art. 233. O Executivo Municipal, por intermédio da SMMA, deverá adotar procedimentos efetivos e eficazes para o acompanhamento e controle constantes e permanentes dos processos de licenciamento ambiental, em especial das medidas mitigadoras e compensatórias e das condicionantes ambientais definidas nesses processos, para todo e qualquer empreendimento impactante no Município, com destaque para o distrito minerário, sempre informando à população quanto ao cumprimento das medidas recomendadas.

5.11 Considerando essa determinação relativa aos empreendimentos minerários, acrescenta-se que a Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SMMA tem por competência avaliar o impacto da implantação de projetos públicos em todas as esferas de governo, nos termos da Lei Municipal nº 4.693/2014, que dispõe sobre a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Itabira:

Art. 15. A Secretaria Municipal de Meio Ambiente é órgão da Prefeitura que tem por competência:

(...)

II – a avaliação do impacto para implantação de projetos públicos – municipais, estaduais ou federais – ou privados, sobre os demais recursos ambientais do Município;

5.12 Sendo assim, foi analisada a atuação do órgão ambiental municipal no processo de licenciamento ambiental, no acompanhamento das condicionantes e na fiscalização dos empreendimentos minerários.



Reduzida atuação do Município no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos minerários e no acompanhamento e fiscalização das respectivas condicionantes

5.13 Os empreendimentos minerários de maior porte no município foram licenciados pelo Estado com reduzida participação da Prefeitura e seus técnicos nesses processos. Evidenciou-se ainda o reduzido envolvimento do Município na fiscalização do cumprimento de condicionantes e dos impactos ambientais. Algumas condicionantes não têm sido cumpridas em sua completude e os impactos ambientais e sociais são sentidos por todos os entrevistados.

5.14 Para a análise foi selecionado, dentre os empreendimentos minerários mais recentes no Município de Itabira, o processo nº 00119/1986/075/2004 referente à revalidação da Licença de Operação Corretiva – LOC da Vale S/A - Complexo Minerário de Itabira para verificar o processo de licenciamento e fiscalização do SISEMA. Essa seleção foi feita por meio da consulta às atas de reuniões das Unidades Regionais Colegiadas – URC's e aos respectivos Pareceres Únicos disponíveis no *site* do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM.

5.15 Com a identificação dos elementos mínimos do processo, das condicionantes estabelecidas e das análises feitas pelo SISEMA sobre seu cumprimento, foram entrevistados técnicos da Secretária Municipal de Meio Ambiente, membros do CODEMA e líderes comunitários para avaliar a eficácia e efetividade das condicionantes e da fiscalização do Município e/ou do Estado.

5.16 Foram solicitados à Prefeitura o processo de concessão da declaração de conformidade do empreendimento à legislação municipal, documentos relativos às comunicações do Município com o SISEMA e processos de fiscalização de empreendimentos minerários no Município.

5.17 Em Itabira os pedidos de Declaração de Conformidade com as Leis e Regulamentos Administrativos do Município e de Anuência do Conselho Gestor de Unidades de Conservação junto à Prefeitura são formalizados pelo empreendedor, que deve apresentar nesse ato o Estudo de Impacto Ambiental - EIA. O processo é enviado aos técnicos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, que procedem à análise e emissão de parecer técnico recomendando ou não o deferimento dos pedidos. Caso o parecer técnico sugira o deferimento, a Declaração de Conformidade é emitida pelo Secretário Municipal de Meio Ambiente e a Anuência, pelo Presidente do CODEMA. Esses documentos podem ser acompanhados de sugestão de condicionantes em forma de anexo endereçadas ao COPAM para que seja avaliada a possibilidade de sua inclusão no rol de condicionantes do licenciamento ambiental.

5.18 Na declaração de conformidade da Prefeitura para revalidação da LOC foi solicitado ao COPAM que exigisse o cumprimento das condicionantes estabelecidas e a realização de audiência pública. Entretanto, essas solicitações não foram atendidas. Conforme pode ser verificado no Parecer Único da SUPRAM não são mencionadas essas recomendações e são consideradas cumpridas condicionantes que a Prefeitura acusava o não cumprimento. Em entrevista os técnicos e o Secretário de Meio Ambiente declararam que sempre fazem esse tipo de análise e recomendações, mas elas não são acatadas, não havendo sequer uma justificativa para esse posicionamento. O técnico TMA-11 relata que a Prefeitura acompanha as condicionantes do licenciamento do Estado e complementa: *Embora acompanhamento não resolve nada. É inócua toda manifestação dos Secretários de Meio Ambiente.*

5.19 O processo da declaração de conformidade da LOC, por exemplo, trazia um relatório do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Itabira - SAAE que afirmava que o problema de abastecimento de água não estava ainda equacionado, e que, portanto, deveria ser mantida a condicionante nº 12, relativa à solução para o abastecimento de água da cidade impactado pelo rebaixamento do lençol freático. No entanto, o Parecer Único da SUPRAM aponta o cumprimento da referida condicionante.

5.20 Ainda em relação às sugestões do Município, a audiência pública solicitada, segundo os técnicos da Prefeitura, não foi realizada, e eles não foram informados acerca do motivo. Foi solicitado por meio do Ofício nº13570/2014/PRES que o SISEMA informasse as audiências públicas realizadas para esse processo, mas essa informação não foi enviada ao TCEMG. A Diretriz Normativa do COPAM nº 12/1994, que dispõe sobre a convocação e a realização de audiências públicas, define que:

Art. 3º A realização de Audiência Pública será promovida pelo Secretário Executivo do COPAM, sempre que julgar necessário, ou por determinação do Presidente do Conselho, do Plenário ou de Câmara Especializada, bem como por solicitação:
I - do Poder Público Estadual ou Municipal, do Estado de Minas Gerais.

5.21 Os técnicos entrevistados informaram que o Município não é informado oficialmente sobre as condicionantes dos processos de licenciamento realizados pelo Estado. É preciso recorrer a outros meios para ter conhecimento das condicionantes, tais como: solicitar ao empreendedor, na maior parte das vezes; aguardar a disponibilização das atas no *site* do SISEMA; anotar as informações ao participar das reuniões da URC; solicitar formalmente ao SISEMA. A seguir são

apresentados trechos dos relatos dos técnicos entrevistados quando questionados se havia cópia das condicionantes na Prefeitura:

- Temos cópia da licença porque a gente corre atrás. Não temos comunicação fácil, uma parceria. Às vezes o empreendedor nos passa.

- Existe. Os servidores têm que buscar as informações em sites e outros meios uma vez que os licenciamentos dados por outros órgãos só chegam aqui se há busca pelos servidores. Elas não chegam aqui espontaneamente.

- Sim. Todas as condicionantes (dos licenciamentos municipais), os licenciamentos estaduais têm que correr atrás.

- Acompanhamento de condicionantes da Vale em número de 54; FEAM trouxe técnicos para secretaria; houve participação das comunidades nos exercícios de 2000/2001; atualmente as discussões da Vale ficam em âmbito de Gabinete de 2002 até os dias atuais; atualmente, o Estado não compartilha as ações com o município; há condicionantes consideradas cumpridas pela FEAM e não cumpridas pelo município”

5.22 Quanto às fiscalizações, segundo os técnicos, são priorizadas as condicionantes dos licenciamentos realizados pela Prefeitura. Entretanto, relataram que atuam também na fiscalização de impactos ambientais e acompanhamento do cumprimento das condicionantes do licenciamento estadual, mas que não há atuação conjunta com o SISEMA. Uma das dificuldades enfrentadas pelo Município na fiscalização desses empreendimentos minerários é o acesso às instalações da mineradora, precisando às vezes de reforço policial para sua realização. Relataram ainda que a mineradora não aceita a atuação dos técnicos municipais, recorrendo na Prefeitura e levando a discussão para outros órgãos. O motivo da não aceitação é o entendimento da mineradora de que, como o licenciamento é do SISEMA, o Município não teria competência para fiscalizá-la.

5.23 Quanto ao EIA/RIMA, os técnicos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente disseram que não são consultados pelo empreendedor ou por empresa por ele contratada na sua elaboração. Relataram ainda que a consulta à população durante a elaboração do RIMA é feita sem o envolvimento da Secretaria de Meio Ambiente. Quando solicitado a avaliar a participação do município na elaboração do EIA/RIMA, o técnico TMA10 respondeu: - *Não há. Recebemos o documento pronto.*

5.24 Sobre o mesmo assunto, afirmou o técnico TMA12: - *No meio ambiente nunca participou de EIA. No RIMA olham nas comunidades, as partes afetadas. NA SMMA não se pergunta.*

5.25 Ainda de acordo com o relato dos técnicos, a divulgação das audiências organizadas pelo SISEMA poderia ser melhorada, pois geralmente é feita em jornais de circulação no Estado, mas não nos jornais locais. Pode-se verificar que há pouca participação nas audiências públicas, sequer

os membros do CODEMA participam dessas audiências, sendo que nenhum dos conselheiros consultados participou. Os técnicos da Secretaria de Meio Ambiente disseram participar quando tomam conhecimento.

5.26 Apesar de haver esforço da Prefeitura de Itabira para participar tanto do licenciamento ambiental dos empreendimentos minerários de responsabilidade do Estado quanto de sua fiscalização, pode-se verificar que é preciso melhorar essa atuação. Como principais fatores que têm dificultado a atuação municipal podem ser citados: a) a necessidade de melhorias da infraestrutura da Secretaria Municipal de Meio Ambiente; e b) deficiências na capacitação dos técnicos da Secretaria de Meio Ambiente.

5.27 Ressalta-se que as deficiências relacionadas ao SISEMA foram incluídas no Relatório de Auditoria Operacional: Gestão Estadual das Atividades de Extração do Minério de Ferro - em elaboração, assim como as respectivas recomendações de correção e aprimoramento. Neste relatório estão indicadas na sequência as deficiências que competem ao município. Informa-se ainda que o Relatório relativo ao SISEMA poderá ser acessado pelo município após o julgamento, quando ele se torna público e o município poderá participar em parceria com o TCEMG do acompanhamento do cumprimento do plano de ação apresentado pelo SISEMA.

a) Necessidade de melhorias na infraestrutura da Secretaria Municipal de Meio Ambiente

5.28 Apesar de ter sido avaliada como ótima a estrutura física da sala e de bom a ótimo o mobiliário, parte da infraestrutura da SMMA requer melhorias. Conforme relato dos técnicos, dois dos quatro entrevistados apontaram a necessidade de mais computadores, sendo que um técnico relatou que dependendo da época do ano há desconforto quanto à insolação. De maneira geral, os entrevistados disseram que naquele momento as instalações eram adequadas ao número de funcionários. Mas acrescentaram que a Prefeitura passará a licenciar empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente enquadradas até a classe 3, de acordo com o porte e o potencial poluidor ou degradador do meio ambiente, nos termos da Deliberação Normativa Copam nº 74/2004³. O processo de capacitação já foi iniciado e o número de funcionários e as instalações

³ Deliberação Normativa COPAM nº 74/2004 - Estabelece critérios para classificação, segundo o porte e potencial poluidor, de empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente passíveis de autorização ambiental de funcionamento ou de licenciamento ambiental no nível estadual, determina normas para indenização dos custos de análise de pedidos de autorização ambiental e de licenciamento ambiental, e dá outras providências.

deverão ser ampliados. Sobre o assunto, o técnico TMA 12 apontou dificuldades para realizar o trabalho: - *Falta computador (pouco para todos), tem que esperar para fazer os serviços. Atrasa o trabalho. Melhorou em alguns aspectos (GPS, máquina fotográfica adequada) em um ano.*

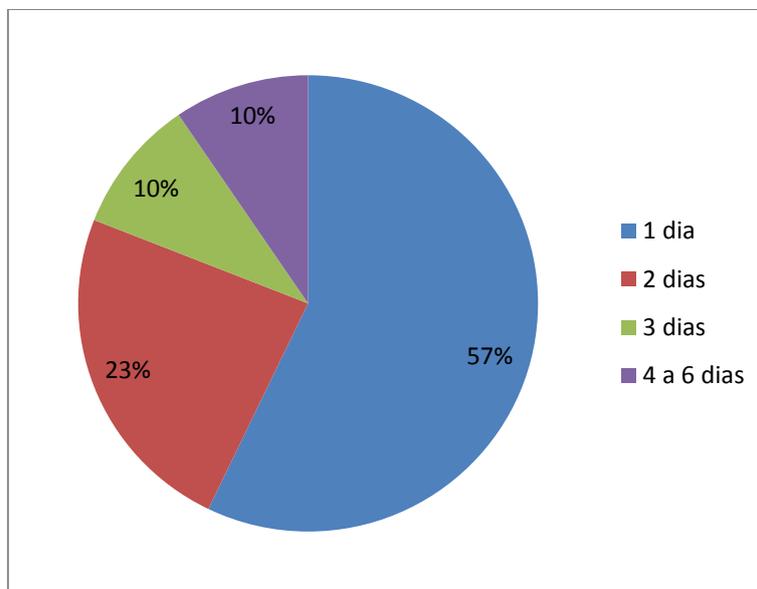
5.29 Portanto, considera-se que para a melhoria da atuação municipal faz-se necessária a adequação da estrutura da Secretaria Municipal de Meio Ambiente às demandas decorrentes dos licenciamentos de classes mais elevadas a serem realizados pelo Município, bem como para participar tanto do licenciamento ambiental dos empreendimentos minerários de responsabilidade do Estado quanto de sua fiscalização,

b) Deficiências na capacitação dos técnicos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente

5.30 As competências relativas ao acompanhamento do processo de licenciamento e à fiscalização do cumprimento das condicionantes e dos impactos ambientais dos empreendimentos minerários localizados em sua área geográfica exigem do órgão ambiental municipal a capacitação permanente de seus servidores para o desempenho de suas atribuições. Nesse sentido, destaca-se que a Lei Municipal n.º 4.061/2007 instituiu a capacitação como atividade permanente de seus servidores, conforme transcrito no item 3.9 deste Relatório.

5.31 No entanto, verificou-se que em relação à capacitação dos servidores do órgão ambiental municipal os treinamentos e cursos realizados não foram direcionados às necessidades específicas do exercício de suas competências, pois não constituem formação especializada, e sim participação em cursos e eventos de curtíssima duração. Os cursos e treinamentos feitos pelos técnicos da SMMA entre fevereiro de 2013 e maio de 2014 duraram apenas 1(um) dia em 57% (12/21) dos casos e 2 (dois) dias em 23% (5/21) deles, conforme Gráfico 1 – Itabira – Duração de treinamentos e cursos.

Gráfico 1- Itabira - Duração de treinamentos e cursos



Fonte: elaborado pelo TCEMG a partir de dados da Prefeitura de Itabira

5.32 Deve ser acrescentado também que, considerando estar lotados na SMMA 20 (vinte) funcionários em abril/2013 e 23 (vinte e três) em abril/2014, apenas 9 deles participaram de treinamentos e cursos, correspondendo a menos de 50%, os demais funcionários não fizeram nenhum curso de fevereiro de 2013 a maio de 2014. Nesse sentido, o técnico TMA10, ao avaliar o nível de satisfação com os resultados do trabalho, relata: - *Poderia ser melhor se tivesse mais capacitação técnica. Às vezes não sabemos o que fazer. Dentro do que sabemos, fazemos bem feito. Seguimos o Estado.*

5.33 Ao responder se a Prefeitura investe nos treinamentos necessários para o desenvolvimento profissional e pessoal de seus funcionários, TMA13 respondeu afirmativamente. Acrescentou que os treinamentos realizados foram grande parte oferecidos pela SEMAD/FIEMG, que o Município deveria ser mais proativo e ponderou: - *Falta capacitação funcional; não existe padrão de qualidade do treinamento.*

5.34 Portanto, considera-se que para o cumprimento das competências estabelecidas na legislação será necessário que a capacitação dos servidores do órgão ambiental municipal considere a complexidade do trabalho por eles executado, devendo ser direcionada às necessidades específicas do exercício dessas competências, a fim de estimular o desenvolvimento funcional e a formação especializada do corpo técnico local.

Efeitos da reduzida participação do Município nos processos de licenciamento e na fiscalização do cumprimento das condicionantes e dos impactos ambientais dos empreendimentos minerários

5.35 Como efeitos da situação encontrada no Município pode ser relatada a continuidade da degradação ambiental em função da perda do potencial de fiscalização e de monitoramento das condicionantes e dos impactos ambientais devido à atuação desarticulada entre SISEMA e Município. Pode-se destacar ainda o aumento dos custos do Município para mitigar os impactos na saúde da população, a degradação de vias, a poeira, o aumento do custo de abastecimento de água e a perda de qualidade de vida.

Boas Práticas

5.36 Na Prefeitura Municipal de Itabira foram identificadas boas práticas quanto à questão minerária, conforme exposto a seguir:

- Legislação municipal que regulamenta a política ambiental, em especial a Lei Municipal nº 3.761/2003 e o Decreto nº 1.991/2014;
- Realização de análise detalhada dos empreendimentos minerários localizados no Município para a concessão de anuência e declaração de conformidade;
- Submissão ao CODEMA do parecer técnico para concessão de anuência dos empreendimentos minerários;
- Avaliação e informação ao SISEMA, no caso de revalidação de Licença, quanto ao cumprimento das condicionantes.

Recomendações

5.37 Com base nas deficiências apuradas recomenda-se que a Prefeitura Municipal de Itabira:

- Promova a capacitação regular de seus técnicos nas questões específicas de cada função, com a ampliação do treinamento, na medida do possível, a todos os funcionários;
- Promova as adequações das instalações físicas às necessidades do trabalho;
- Amplie suas ações de fiscalização dos impactos da mineração e do cumprimento das condicionantes do licenciamento estadual, informando qualquer descumprimento de condicionante formalmente ao SISEMA.



Benefícios esperados

5.38 Com a implementação dessas medidas, espera-se obter os seguintes benefícios:

- Maior eficiência na mitigação e compensação de impactos ambientais provenientes da mineração;
- Otimização dos esforços na fiscalização ambiental nos âmbitos estadual e municipal;
- Maior adequação das condicionantes às necessidades e à realidade local.

6. A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E OS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA EM UM CONTEXTO MINERADOR

6.1 A existência de um Estado de Direito se efetiva por meio de políticas públicas planejadas de forma previsível, aberta e transparente, estruturada em uma ética profissional, com a participação popular efetiva, responsabilização dos agentes públicos por suas ações (*accountability*) e por uma boa governança pública.

6.2 Pelo texto da Constituição Federal de 1988 o povo é o detentor do poder, sendo representados por agentes que receberam a autoridade de administrar os recursos públicos.

6.3 Para executar de forma plena as atividades avocadas pelo Estado, os agentes públicos devem agir obedecendo aos princípios elencados no art. 37 da Carta Magna, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

6.4 Para fiscalizar a gestão dos recursos públicos, a Constituição Federal atribuiu esta função ao Tribunal de Contas, conforme disposto nos artigos 70, 71 e 75 da norma constitucional. Os Tribunais de Contas, portanto, asseguram a efetiva e regular aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade.

6.5 Os Tribunais de Contas em sua missão constitucional, através do controle externo, asseguram a governança e a *accountability* ao incluir em suas agendas a auditoria operacional que é a responsável para avaliar programas, projetos e atividades dos jurisdicionados quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados, contribuindo para o aperfeiçoamento da administração pública e a responsabilização dos agentes.

6.6 *Accountability* é a obrigação de membros dos órgãos administrativos de prestar contas a instâncias controladoras e a seus representados, conforme descrito nas normas de auditoria da INTOSAI:

A obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas de assumir responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades.

6.7 A governança é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos públicos visando o desenvolvimento do ente estatal. Trata-se da capacidade de planejar, formular e programar as políticas públicas de forma a cumprir suas funções de maneira efetiva, eficiente,



eficaz, isonômica e transparente. Segundo o Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União:

Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para **avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão**, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (TCU, 2013, p. 14) (grifo nosso).

6.8 Neste sentido, o Referencial Básico de Governança do TCU assim dispõe:

(...) para atender as demandas sociais é fundamental fortalecer ainda mais os mecanismos de governança como forma de reduzir o distanciamento entre Estado e sociedade. A sociedade deve exercer seu papel de principal interessada nos resultados do Estado e demanda dele novas estruturas de governança que possibilitem a ela o desempenho de funções de avaliação, direcionamento e monitoramento de ações. Por isso, espera-se da liderança governamental um comportamento mais ético, profissional e focado no alcance de resultados que estejam alinhados com as expectativas da sociedade. (TCU, 2013, p. 11-12)

6.9 O Exmo. Conselheiro Cláudio Couto Terrão, em entrevista dada à revista Transparência e Controle Social ensina que:

A participação da sociedade é fundamental. De uma forma muito simples, podemos dizer que o objetivo das políticas públicas é fornecer aos cidadãos bens e serviços que são essenciais à efetivação de seus direitos fundamentais. (...) Os recursos públicos advêm da sociedade. Portanto, é necessário que ela participe diretamente dessas decisões, debatendo ativamente as políticas públicas, desde seu nascimento até sua efetiva concretização. (TERRÃO, 2012, P.16)

6.10 Portanto, busca-se uma gestão pública de qualidade com tomada de decisões seguras, transparentes e com a participação popular.

6.11 O presente capítulo avalia a participação popular na tomada de decisões do Município frente aos impactos da atividade minerária local ao analisar os mecanismos de diálogo entre gestores e a população municipal, avaliando:

6.11.1 Como a população comunica aos gestores municipais as reclamações, sugestões e dúvidas referentes à gestão municipal e, especialmente, acerca das atividades minerárias; e

6.11.2. Como os gestores municipais informam à população suas ações, obras, arrecadações e aplicação dos recursos oriundos especialmente da atividade minerária, visto que esta é uma das principais fontes arrecadadoras do Município e provoca os maiores impactos ambientais e econômicos em decorrência de suas atividades.

6.12 Diante do exposto, foram eleitos dois mecanismos de governança e transparência da Administração Pública: a Ouvidoria Geral do Município e o *site* da Prefeitura Municipal.

6.13 A Ouvidoria Pública é identificada como instrumento de diálogo entre munícipes e a Administração Municipal e seria o local no qual os cidadãos poderiam, dentre outras possibilidades, se informar acerca do processo minerário, denunciar ocorrências de impactos ambientais e, ainda, propor sugestões a atuar em conjunto com os gestores acerca das alternativas para a diversificação da economia municipal.

6.14 O *site* oficial da Prefeitura Municipal foi identificado como instrumento de conhecimento das ações governamentais para a avaliação e o monitoramento da gestão do Município e para prestação de serviços de interesse da sociedade.

Ouvidoria Geral do Município de Itabira

6.15 A norma constitucional, no art. 37, determina que a Administração Pública deve assegurar a participação do cidadão na manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, na qualidade de seus serviços, a saber:

Art. 37. 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:

(...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

6.16 Apontado como instrumento de diálogo entre os munícipes e a Administração Municipal, as ouvidorias públicas devem ser um instrumento de acolhimento da população para o recebimento de reclamações, denúncias e queixas dos munícipes com relação aos serviços e atos praticados pela administração municipal, promoção de medidas e ações junto aos órgãos municipais, visando a apuração e a solução das questões citadas, realização de estudos e proposição de medidas visando a correção ou anulação de atos e ações contrários à legalidade, à eficácia e à moralidade administrativa, a análise e a sugestão de ações para o aprimoramento da organização e a da prestação de serviços pela administração municipal.



6.17 O Município de Itabira, ao legislar sobre a estrutura administrativa da Prefeitura, dispôs no art. 4º da Lei nº 4.693/2014 as competências da Ouvidoria Pública Municipal, nos seguintes termos:

Art. 4º A Ouvidoria- Geral do Município é o órgão da Prefeitura que tem por competência:

I – o recebimento de reclamações, denúncias e queixas da população com relação aos serviços e atos praticados pela administração municipal.

II – a promoção de medidas e ações, junto aos órgãos municipais, visando a apuração e a solução das questões referidas no inciso anterior.

III – o estudo e a proposição de medidas visando a correção ou a anulação de atos e ações contrários à legalidade, à eficácia e à moralidade administrativa.

IV – a análise e a sugestão de ações para o aprimoramento da organização e da prestação de serviços pela Administração Municipal.

V – a articulação permanente com o Gabinete do Prefeito e com a Procuradoria-Geral do Município para o desenvolvimento de suas atividades.

VI – o desempenho de outras competências afins.

6.18 Portanto, uma Ouvidoria Pública bem estruturada possibilita a análise de críticas e sugestões a respeito dos serviços prestados, constituindo um importante instrumento para a solução de deficiências administrativas, melhoria de processos e procedimentos. Segundo Célia Pimenta Barroso Pitchon:

As ouvidorias públicas permitem a inserção ativa do cidadão no controle da qualidade dos serviços públicos, não somente instrumentalizados críticas e denúncias mas também viabilizando sugestões e proposições. (PITCHON, 2012)

6.19 Em um Município minerador, a Ouvidoria Pública Municipal serve como instrumento de diálogo entre os munícipes e a Administração local nos assuntos minerários. O presente instrumento de governança, se bem estruturado e funcionando de maneira plena, efetiva e eficaz é um espaço em que a população poderia se informar acerca do processo minerador, denunciar ocorrências dos impactos ambientais decorrentes desta atividade e propor sugestões de forma a contribuir para o desenvolvimento local e para a melhoria na administração pública.

6.20 A Ouvidoria Geral do Município de Itabira, conforme informações obtidas pela equipe de auditoria, conta com dois funcionários e o Ouvidor Municipal. O atendimento à população é feito de modo presencial e por telefone, e-mail, fax e *release* sobre denúncias, sendo que uma pessoa da comunidade acompanha as denúncias. Os pedidos geram um protocolo e o termo de reclamação recebe um despacho e é encaminhado ao setor competente. Os pedidos são enviados por malote ao responsável, mas para agilizar é feita a comunicação por telefone. As pessoas são comunicadas por telefone sobre a solução do problema e se preciso podem vir pessoalmente à Prefeitura Municipal.

6.21 É importante citar a existência do Projeto "Ouvir Você", que consiste em uma iniciativa de governo itinerante no qual são apresentadas sugestões, reclamações ou reivindicações diretamente ao prefeito ou a seus secretários, conforme a Figura 3:

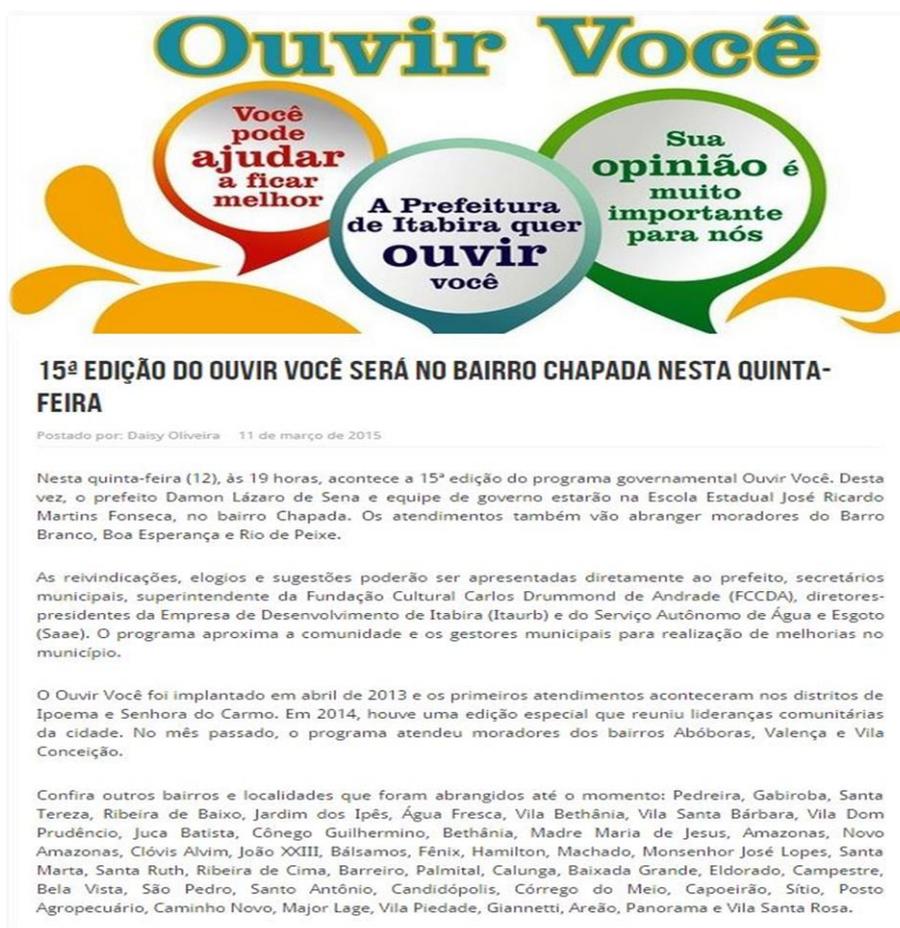


Figura 3 - Programa Ouvir Você

6.22 O “Ouvir Você” ocorre uma vez por mês em 15 (quinze) regionais. O Prefeito, o Vice Prefeito e os Secretários dirigem-se às comunidades de Itabira e ouvem as reivindicações da população. Há o registro do termo de reclamação na Ouvidoria, que alimenta o sistema, ao qual os secretários têm acesso. Mas a participação não é significativa, conforme relatado por um técnico da Prefeitura: - *A participação no governo itinerante (Ouvir Você) é muito pequena pelo descrédito com a política. (...) As pessoas são muito desligadas.*

6.23 A questão da falta de participação popular é mencionada também por um representante da comunidade local: - *A população de Itabira é omissa em tudo. Marco assembleia, tem muitos associados, (...) mas só 10 participam.*

6.24 A existência do projeto ‘Ouvir você’ não substitui a necessidade de uma Ouvidoria Pública organizada e em pleno funcionamento, uma vez que este é o instrumento eleito pelo Município, nos termos do art. 4º da Lei Municipal nº 4.693/2014, para a população apresentar sugestões, dúvidas, reclamações e se inteirar das ações da Prefeitura Municipal de maneira imparcial, eficaz e efetiva.

a) Deficiência na divulgação das ações da Ouvidoria Geral do Município de Itabira

6.25 A pouca interação da Ouvidoria Geral do Município de Itabira com a sociedade resulta na baixa participação da população no que se refere às suas ações. As falhas de divulgação dessas ações constituem fator preponderante para que os objetivos da Ouvidoria não sejam plenamente alcançados.

6.26 O site oficial do Município <www.itabira.mg.gov.br> seria um dos meios pelos quais essa divulgação poderia ser feita. Na página inicial do *site* oficial da Prefeitura Municipal de Itabira não há *link* e destaque para a Ouvidoria Pública, de forma que a população apresentasse com mais facilidade reclamações, queixas, sugestões e denúncias da população. No entanto, não constam no site de modo destacado as atribuições da Ouvidoria Geral do Município, bem como sua localização física, o horário de atendimento e os resultados obtidos. As únicas referências da atuação da Ouvidoria Pública Municipal no Município de Itabira, no site da Prefeitura Municipal de Itabira refere-se à Ouvidoria Pública Municipal da Saúde, não mencionando nada sobre outras áreas de atuação, conforme pesquisa realizada no site, inserida na Figura 4:

quinta-feira, 12 março 2015

Transparência ItabiraPrev Siprev FCCDA ADI ADEP Webmail Fale Conosco » Processo Seletivo Convênios » Legislação » Decretos »

Pesquisa

PREFEITURA DE ITABIRA

FAZENDO MAIS POR VOCÊ

PARA O SEU BOLSO, ECONOMIA.
**PARA A CIDADE,
MUITO MAIS MELHORIA.**

[Prefeitura](#) » [Projetos e Ações](#) » [Serviços](#) » [Secretarias](#) » [Downloads](#) » [Recadastramento](#) » [Licitações](#) » [Nota Fiscal Eletrônica](#) » [Empresa Fácil](#)

ATUALIZAÇÕES Encontro reúne profissionais que

Você está aqui: [Capa](#) | Resultados da pesquisa para: ouvidoria pública

RESULTADOS DA PESQUISA PARA: OUVIDORIA PÚBLICA

Ouvidoria de Itabira apresenta resultados positivos durante seminário em BH

21 de novembro de 2014 Comentários desativados

Na terça-feira (18), a ouvidora municipal de Saúde com Função Regional Nélia Aparecida Jerônimo Cunha participou do Seminário "Descentralização das Ouvidorias de Saúde: trilhando o melhor caminho para Minas Gerais", na Fundação Ezequiel Dias, em Belo Horizonte. Durante o evento, realizado pela Ouvidoria-Geral do Governo de Minas, Nélia Cunha proferiu a palestra "Experiências Regionais Exitosas: Itabira e Uberlândia", na qual ... [Leia Mais](#) »

Tweet 0

 g+1 0

Ouvidoria de Saúde de Itabira passa a ter função regional

22 de julho de 2014 Comentários desativados

A Ouvidoria Municipal de Saúde de Itabira foi escolhida pelo Governo de Minas para atuar regionalmente. A definição surgiu a partir das publicações da Resolução Conjunta da Secretaria de Estado de Saúde (SES)/Ouvidoria-Geral do Estado (OGE) nº 159 e da Deliberação da Comissão Intergestores Bipartite (CIB)-Sistema Único de Saúde (SUS) nº 1.617, ambas de outubro de 2013. Além do município ... [Leia Mais](#) »

Tweet 0

 g+1 0

Processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual é apresentado à população

12 de setembro de 2014 Comentários desativados

Com o objetivo de dar visibilidade à elaboração do projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA) para o ano de 2015, a Prefeitura de Itabira apresentou o processo que dará origem ao documento. A audiência pública aconteceu na noite de quarta-feira (10), no auditório da Câmara Municipal. Durante o encontro foram abordados os aspectos legais para formatação da minuta que dará ... [Leia Mais](#) »

Tweet 0

 g+1 0

Equipe de Governo

7 de janeiro de 2014 Comentários desativados

Damon Lázaro de Sena Prefeito Reginaldo Calixto de Oliveira Vice-prefeito Jadir Eustáquio do Espírito Santo Chefe de Gabinete Ermiton Machado Gomes Secretário Municipal de Governo Secretários Municipais Saúde – Reynaldo Damasceno Gonçalves Educação – Luciane Maria Ribeiro da Cruz Santos Ação Social – Valquíria Pascoal de Souza Duarte Administração – Marcos Antônio Sampaio Agricultura e Abastecimento – Geraldo Roberto Ferreira ... [Leia Mais](#) »

Tweet 0

 g+1 0

Ouvidora da Saúde participa de curso em Santa Catarina

4 de outubro de 2013 Comentários desativados

A Ouvidora Municipal de Saúde de Itabira, Nélia Cunha, participou do curso de Capacitação e Certificação em Ouvidoria em Florianópolis (SC). O evento promovido em setembro pela Associação Brasileira de Ouvidores (ABO) reuniu 58 ouvidores de organizações públicas e privadas procedentes de 18 estados brasileiros e também do Paraguai, permitindo uma ampla troca de experiências entre os participantes. Durante três ... [Leia Mais](#) »

Tweet 0

 g+1 0

TÓPICOS RECENTES

- 15ª edição do Ouvir Você será no bairro Chapada nesta quinta-feira
- Endereço da Secretaria Municipal de Ordem Pública
- Artesãs de Senhora do Carmo recebem materiais para confecção de tapetes
- Novo Liraa é realizado a partir desta terça-feira
- Farmácia do PSF do Clóvis Alvim estará fechada na quinta e sexta-feira

ARQUIVOS

- março 2015
- fevereiro 2015
- janeiro 2015
- dezembro 2014
- novembro 2014
- outubro 2014
- setembro 2014
- agosto 2014
- julho 2014
- junho 2014
- maio 2014
- abril 2014
- março 2014
- fevereiro 2014
- janeiro 2014
- dezembro 2013
- novembro 2013
- outubro 2013
- setembro 2013
- agosto 2013
- julho 2013
- junho 2013

CATEGORIAS

- Ação Social
- Administração
- Agricultura e Abastecimento
- Auditoria e Controladoria
- Conselhos Municipais
- Desenvolvimento Econômico e Turismo
- Desenvolvimento Urbano
- Destaques
- Educação
- Educação – Editais de Designação
- Esportes, Lazer e Juventude
- Fazenda
- FCCDA
- Governo
- Itabiraprev
- Itaurb
- Meio Ambiente
- Obras
- Ordem Pública
- Patrimônio Histórico e Cultural
- Planejamento
- Processos Seletivos
- Procuradoria Jurídica
- Revista
- Saee
- Saúde
- Turismo

Figura 4 - Resultado da pesquisa para Ouvidoria Pública

6.27 O programa “Ouvir Você” também poderia ser utilizado na divulgação da Ouvidoria de maneira mais efetiva. Considerando seus objetivos e o fato de existir um encaminhamento das reivindicações via Ouvidoria, o programa poderia ser um divulgador das ações do órgão, o que seria um incentivo à participação popular de modo mais cotidiano e incorporado ao dia a dia da cidadania.

6.28 Nesse sentido, deve ser considerado que a atuação da Ouvidoria está baseada na ideia da disponibilização cotidiana de uma via de apresentação de sugestões, reclamações, denúncias e de problemas que demandam solução por parte da população. Não obstante os méritos do programa “Ouvir Você”, deve ser observado que muitas vezes o atendimento destas questões não pode estar circunscrito a um atendimento periódico na região em que reside.

6.29 Deve ser ressaltado, ainda, que presença do Prefeito Municipal e secretários municipais neste processo pode inibir a população visitada e mesmo provocar constrangimento quanto à apresentação de determinadas reclamações referentes à própria atuação dos gestores. Nesses casos, a divulgação da Ouvidoria como um canal capaz de propiciar o ambiente adequado para a apresentação de questões julgadas delicadas pelos munícipes seria um fator a ampliar a participação popular na gestão pública.

Efeitos das deficiências da Ouvidoria Geral do Município

6.30 Como efeitos da situação encontrada no Município no que se refere à Ouvidoria Geral podem ser destacadas:

- Baixa procura da Ouvidoria Geral do Município como intermediária na resolução de problemas da Administração Municipal.
- Baixa participação popular na melhoria dos serviços públicos oferecidos pelo Município.
- A atuação precária da Ouvidoria Pública Municipal não coloca em evidência possíveis falhas da administração e, conseqüentemente, não contribui plenamente para o aperfeiçoamento da gestão municipal.

Site oficial da Prefeitura Municipal de Itabira

6.31 A Constituição Federal de 1988 consagra o direito fundamental a todos os cidadãos de acesso às informações, nos seguintes termos:

Art. 5º.

(...)

XXXIII – Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

6.32 A divulgação das ações dos gestores públicos de forma transparente é a regra, sendo a exceção o sigilo. A transparência é um dos pilares da boa governança; é a possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização política. O acesso à informação é a base da gestão pública democrática.

6.33. A Lei Federal nº. 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, estabeleceu procedimentos para o acesso às informações públicas, definindo como atribuição de todos os órgãos e entidades públicos assegurar a gestão transparente da informação, propiciando o amplo acesso a ela e sua divulgação, bem como a proteção da informação, garantindo sua disponibilidade, autenticidade e integralidade.

6.34 Esta lei aperfeiçoa a interação entre o Estado e a sociedade ao definir a forma como a informação deve ser repassada aos cidadãos: transparente, autêntica, atualizada e ampla. A divulgação da informação pela Administração Pública consagra a *accountability* uma vez que a distância entre Estado da sociedade diminui e, diante de uma gestão transparente, se atribui com mais facilidade tarefas e, conseqüentemente, responsabilidades. O art. 5º da Lei de Acesso à Informação determina que:

Art. 5º. É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

6.35 Diante das considerações acima, esta equipe de auditoria elegeu e analisou o *site* da Prefeitura Municipal de Itabira (www.itabira.mg.gov.br) com a finalidade de averiguar se este é um mecanismo eficiente para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão municipal para a prestação de serviços de interesse da sociedade do Município de Itabira.



Deficiências do site oficial da Prefeitura Municipal de Itabira

6.36 Na análise do site oficial da Prefeitura foram entrevistados secretários e técnicos municipais. Destes entrevistados, 50% (6/12) consideraram a qualidade do *site* regular (numa escala de ótimo, bom, regular, ruim e péssimo). De acordo com os entrevistados existem diversas deficiências do site oficial com relação à ausência de informações, dificuldade no seu acesso e pouca disponibilidade dos serviços, conforme comentários transcritos a seguir:

- Só consigo visualizar o que está lançado. As informações são lançadas de forma técnica.
- Pode melhorar mais ainda. Falta atualizar com mais precisão.
- Faltam muitas informações.
- Pode e deve melhorar. (...) deve conter mais informações da rotina da Prefeitura Municipal de Itabira (obras, ações...)
- Incompleto. Só tem notícia de interesse do governo. Não tem um portal de informação, como legislação ambiental.
- No meio ambiente não tem nada no site. Poderia colocar o FCE para baixar e preencher. Tudo a pessoa tem que vir aqui na SMMA. Se pudesse acessar pela internet seria melhor.
- Quando procuro, como cidadão, a legislação está um pouco aquém. A atualização é lenta. Precisa agilizar a mudança de legislação. Ainda precisa ser melhor estruturado.
- Poderia haver informação sobre a tramitação e aprovação de projetos. O site poderia ser modernizado e dar auxílio nesse novo modelo.

6.37 Nota-se, portanto, que são percebidas deficiências no *site* oficial que dificultam sua utilização como um instrumento da boa governança municipal, sendo um dos fatores que contribuem para essa situação os problemas em sua estruturação relativos à disponibilização de serviços e informações.

a) Deficiências na disponibilização de serviços e informações no site oficial da Prefeitura Municipal de Itabira

6.38 Em pesquisa direta ao site da Prefeitura Municipal de Itabira (www.itabira.mg.gov.br) relativamente às contas públicas, verificou-se que os valores arrecadados e os recursos despendidos pela Administração, bem como os valores provenientes da atividade minerária especialmente a CFEM, apesar de disponíveis, não estão dispostos de maneira clara, objetiva e

transparente, conforme determinado pela Lei de Acesso à Informação. Dessa forma, o acesso pleno somente é possibilitado àqueles que possuem conhecimento em contabilidade pública e áreas correlatas, sendo de difícil acesso ao cidadão comum.

6.39 Não constam do *site* as atribuições dos órgãos municipais, dificultando a identificação pelo cidadão do mais adequado ao atendimento de suas demandas.

6.40 Não há destaque no *site* para a existência e atuação dos Conselhos Municipais, em especial, o CODEMA, instrumento de participação da sociedade na tomada de decisões do Município minerador.

6.41 A pesquisa à legislação municipal é difícil, uma vez que é necessário saber o número da lei municipal referente ao assunto desejado. Destaca-se a ausência do acesso ao Plano Diretor em vigor, apesar de haver um *link* denominado “Plano Diretor Participativo” que trata da sua revisão. O próprio mecanismo de busca por palavras-chave no *site* retorna, na maioria das vezes, respostas referentes somente a notícias e não ao seu conteúdo legal. É importante ressaltar que o Plano Diretor é um principal instrumento para coordenada das ações dos gestores e da população na organização do Município.

6.42 Em vista do exposto, considera-se que as deficiências apontadas são fatores a dificultar que o *site* oficial do Município de Itabira seja um instrumento eficaz no aprimoramento da governança da administração municipal.

Efeitos das deficiências do site oficial

6.43 Como consequências das deficiências do site oficial da Prefeitura Municipal de Itabira podem ser destacadas:

- Pouca utilização do *site* oficial do Município pela população;
- Ineficiência do *site* no cumprimento dos objetivos que inspiraram a sua criação;
- Pouca transparência dos atos municipais.

Recomendações quanto à Ouvidoria Geral e ao site oficial do Município de Itabira

6.44 Diante do exposto, recomenda-se à Prefeitura Municipal de Itabira que:

- Divulgue adequadamente a função institucional da Ouvidoria Geral do Município, em especial sua atribuição, escopo, horário de atendimento, localização física e resultados

obtidos, bem como a forma pela qual podem ser apresentadas reclamações, queixas, sugestões e denúncias da população, no *site* oficial do Município e em outros meios aos quais a população tenha pleno acesso.

- Formule e implemente estratégias de divulgação da Ouvidoria Geral do Município no âmbito do programa “Ouvir Você”;
- Reformule o *site* oficial do Município para o atendimento adequado aos objetivos da Lei de Acesso à Informação e aos princípios da boa governança, de modo a ser um instrumento de informação e prestação de serviços à comunidade local, contendo, de forma ostensiva, clara e transparente, conforme determinada a Lei de Acesso à Informação, em especial no que se refere:
 - Ao acesso facilitado à legislação municipal;
 - Ao Plano Diretor, especificamente quanto à funcionalidade do *link* “Plano Diretor Participativo” que trata dos procedimentos quanto à sua revisão;
 - Aos valores arrecadados em decorrência da atividade minerária, em especial o CFEM, divulgando os valores mensais recebidos em decorrência da atividade, bem como a forma de aplicação dos recursos;
 - À existência dos conselhos municipais para que haja maior participação da população na tomada de decisão do Município, medida que auxiliará os gestores municipais a incluir a população na solução das demandas provenientes dos impactos ambientais, sociais, econômicos decorrentes da atividade minerária.

Benefícios esperados

6.45 Com a adoção dessas recomendações, espera-se:

- Que a população tome conhecimento acerca destes canais de participação na gestão pública, apresentando ao administrador municipal as falhas acerca de sua atuação;
- Que, no caso das atividades mineradoras, as denúncias e representações acerca dos impactos negativos decorrentes daquela atividade também possam ser levados ao conhecimento do gestor municipal através da Ouvidoria Geral do Município e do CODEMA;



- Que a Ouvidoria Geral do Município seja um fator de aperfeiçoamento da Administração Municipal, ou seja, um “termômetro” acerca das ações administrativas, contribuindo para o aperfeiçoamento na gestão pública;
- A utilização do site oficial como efetivo instrumento de governança e *accountability*;
- Maior transparência das informações e atos da administração municipal, em especial, os valores provenientes da atividade minerária e sua aplicação no Município como forma de mitigar os impactos provocados para esta atividade e o desenvolvimento local;
- Maior interação entre a população e a Prefeitura Municipal.

7. COMENTÁRIOS DO GESTOR

7.1 A versão preliminar deste relatório foi encaminhada ao Prefeito Municipal de Itabira por intermédio do ofício nº 2533/2015, fl. 63, com o propósito de colher considerações dos gestores acerca dos apontamentos constantes no Relatório Preliminar.

7.2 Em atendimento, manifestou-se o Prefeito Municipal, Sr. Damon Lázaro de Sena, por meio do ofício 251/2015/PGM, fls. 65/69, acompanhado dos anexos fls. 70/84.

7.3 As informações enviadas pelos gestores centram-se nos capítulos 3, 4, 5 e 6 do Relatório Preliminar. Tais informações foram analisadas e contribuíram para o ajuste da redação das recomendações propostas.

8. CONCLUSÃO

Quanto ao acompanhamento e fiscalização dos recursos provenientes da CFEM

8.1 O Município não adota uma postura de acompanhamento da arrecadação e da fiscalização da contraprestação, apresentando deficiências no que se refere ao tema. São evidências dessa situação a não identificação de ações recentes ou de profissionais no quadro de pessoal da Prefeitura Municipal, dedicadas ao acompanhamento do recolhimento e da fiscalização da CFEM, sendo a postura da administração municipal considerada passiva com relação ao assunto.

Quanto aos recursos da CFEM e às políticas de diversificação da economia local

8.2 O FUNDESI apresentou deficiências em sua operacionalização que não permitem verificar sua eficácia, eficiência e efetividade no alcance de seus objetivos e metas. Isso porque não foi possível evidenciar o percentual de utilização dos recursos arrecadados via CFEM no FUNDESI; não há um planejamento específico para a aplicação dos recursos da CFEM em saúde, infraestrutura, urbanismo, programa de diversificação econômica e educação; apesar de haver legislação municipal específica tratando do planejamento municipal, do desenvolvimento sustentável e da diversificação da economia, não foram localizados planos ou planejamentos específicos de longo prazo para a aplicação dos recursos da CFEM, com vistas à diversificação econômica do município, tendo em vista a exaustão das reservas minerais; e foi verificada a concentração de recursos do Fundo em um único segmento, uma vez que 94% de seus recursos em 2013 foram aplicados na construção do campus da UNIFEI.

Quanto às ações do órgão ambiental municipal em relação aos empreendimentos minerários

8.3 Na análise da atuação do órgão ambiental quanto aos empreendimentos minerários foi verificada a reduzida participação do Município nos processos de licenciamento e na fiscalização do cumprimento das condicionantes e dos impactos ambientais, ressalvada a participação na fase de emissão da Declaração de Conformidade.



Quanto aos mecanismos de transparência da gestão pública

8.4 Na análise da Ouvidoria Geral do Município de Itabira foram detectadas deficiências na divulgação de suas ações e, quanto ao site oficial da Prefeitura Municipal <www.itabira.mg.gov.br>, deficiências na disponibilização de serviços e informações de interesse da população.

9. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9.1 Diante do exposto e visando contribuir para a melhoria do desempenho das políticas públicas municipais na mitigação dos impactos negativos da mineração, em especial os ambientais e os de concentração (não diversificação) das atividades econômicas, submete-se este relatório à consideração superior, com as propostas que se seguem:

9.1.1 Recomendar à Prefeitura Municipal de Itabira a adoção das seguintes medidas:

- **9.1.1.a** Promoção de programas de capacitação regulares dirigidos ao quadro de pessoal da Secretaria Municipal de Fazenda relativos à CFEM e da Secretaria Municipal de Meio Ambiente referentes à avaliação do impacto dos empreendimentos minerários situados no Município, com a ampliação do treinamento, na medida do possível, a todos os funcionários.
- **9.1.1.b** Renovação do Acordo de Cooperação Técnica com o DNPM e promoção de ações no sentido de operacionalizar as atividades nele previstas.
- **9.1.1.c** Elaboração e divulgação do regulamento do FUNDESI, a fim de estabelecer o conjunto de procedimentos a serem observados na sua operacionalização.
- **9.1.1.d** Estruturação de um sistema de avaliação de desempenho do FUNDESI, provido de indicadores de resultados, a fim de verificar o cumprimento de seus objetivos e metas.
- **9.1.1.e** Elaboração de relatórios de acompanhamento do FUNDESI, disponibilizando-os ao público pela internet.

- **9.1.1.f** Adequação das instalações físicas da Secretaria Municipal de Meio Ambiente às necessidades do trabalho.
- **9.1.1.g** Ampliação das ações de fiscalização de impactos da mineração e de cumprimento das condicionantes do licenciamento estadual, informando qualquer descumprimento de condicionante formalmente ao SISEMA.
- **9.1.1.h** Divulgação adequada da função institucional da Ouvidoria Geral do Município, em especial sua atribuição, escopo, horário de atendimento, localização física e resultados obtidos, bem como a forma pela qual podem ser apresentadas reclamações, queixas, sugestões e denúncias da população, no *site* oficial do Município e em outros meios adequados aos quais a população tenha pleno acesso.
- **9.1.1.i** Divulgue a função institucional da Ouvidoria Pública, em especial os objetivos, o horário de atendimento, a localização física para que a população se utilize deste mecanismo para apresentar sugestões, esclarecer dúvidas e apresentar reclamações acerca dos serviços prestados pela administração municipal;
- **9.1.1.j** Formule e implemente estratégias de divulgação da Ouvidoria Geral do Município no âmbito do programa “Ouvir Você”;
- **9.1.1.k** Reformule o site oficial do Município para o atendimento adequado aos objetivos da Lei de Acesso à Informação e aos princípios da boa governança, de modo a ser um instrumento de informação e prestação de serviços à comunidade local, contendo, de forma ostensiva, clara e transparente, conforme determinada a Lei de Acesso à Informação, em especial no que se refere:
 - Ao acesso facilitado à legislação municipal;
 - Ao Plano Diretor, especificamente quanto à funcionalidade do *link* “Plano Diretor Participativo” que trata dos procedimentos quanto à sua revisão;



- Aos valores arrecadados em decorrência da atividade minerária, em especial o CFEM, divulgando os valores mensais recebidos em decorrência da atividade, bem como a forma de aplicação dos recursos;
- À existência dos conselhos municipais para que haja maior participação da população na tomada de decisão do Município, medida que auxiliará os gestores municipais a incluir a população na solução das demandas provenientes dos impactos ambientais, sociais, econômicos decorrentes da atividade minerária.

Belo Horizonte, em 20 de março de 2015.

Janaina de Andrade Evangelista
Analista de Controle Externo
TC 2704-6

Marcelo Vasconcelos Trivellato
Analista de Controle Externo
TC 0705-3

Joelma Terezinha Diniz de Macedo
Analista de Controle Externo
TC 2985-5

Valéria Cristina Gomes dos Santos
Analista de Controle Externo
TC 2185-4

Ryan Brwnner Lima Pereira
Coordenador de Auditoria Operacional
TC 2191-9



REFERÊNCIAS

BRASIL, Ministério de Minas e Energia. Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM – 2030). Brasília: MME, 2010.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Conheça a INTOSAI. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/relacoes_institucionais/relacoes_internacionais/organizacoes_internacionais/Not%C3%ADcia%20-%20Conhe%C3%A7a%20a%20Intosai.pdf>. Acesso em 14.12.2014.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança. Brasília: TCU, 2013.

ENRÍQUEZ, Maria Amélia. Mineração: Maldição ou Dádiva? Os dilemas do desenvolvimento Sustentável a partir de uma base mineira. São Paulo: Signus Editora, 2008.

INTOSAI. Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience Implementation Guidelines for Performance Auditing. ISSAI 300/1, 2004.

OLIVEIRA, D. C. Análise de conteúdo temático-categorial: Uma proposta de sistematização, Revista Enfermagem, outubro-dezembro 2008. UERJ: Rio de Janeiro, 2008, p. 569-576.

PITCHON, Célia Pimenta Barroso. A ouvidoria em seu duplo viés: instrumento de democracia participativa e ferramenta de gestão. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012, edição especial: transparência e controle social.

TERRÃO, Cláudio. Entrevista. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012, edição especial: transparência e controle social.

THOMÉ, Romeu. A função socioambiental da CFEM. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, vol. 55, jul/set 2009.