

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Relatório Final de Auditoria Operacional

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



Fonte: <http://patrimonioespiritual.org/2015/07/15/matriz-de-nossa-senhora-do-pilar-nova-lima-mg/>



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 Final de Auditoria Operacional

As políticas públicas municipais para mitigação dos impactos ambientais e diversificação das atividades econômicas

Prefeitura Municipal de Nova Lima

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
2016



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 Nova Lima, 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

AMIG - Associação de Municípios Mineradores de Minas Gerais
CAMGE - Coordenadoria de Avaliação da Macrogestão Governamental
CFEM - Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais
CODEMA - Conselho Municipal de meio Ambiente
CODITEC - Conselho de Desenvolvimento Econômico e de Inovação Tecnológica
COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente
COPAM - Conselho Estadual de Política Ambiental
DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral
EIA - Estudo de Impacto Ambiental
FEGA – Fundo Especial para a Gestão Ambiental
FJP - Fundação João Pinheiro
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IEF – Instituto Estadual de Florestas
IPEAD/MG - Instituto de Pesquisas Econômicas Administrativas e Contábeis de Minas Gerais
NAE - Núcleo de Apoio ao Empreendedor
PIB - Produto Interno Bruto
PIS - Programa de Integração Social
PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental
RIMA - Relatório de Impacto Ambiental
SEDE - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
SEMDE - Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico
SIACE - Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo
SICOM - o Sistema Informatizado de Contas dos Municípios
SISEMA - Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente



LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa de localização das minas no território de Nova Lima	16
Figura 2 - Mina de Capão Xavier no município de Nova Lima	36
Figura 3 - Ouvidoria Geral: Avenida Rio Branco, 83.....	50
Figura 4 - Fluxograma da Ouvidoria.....	51
Figura 5 - Site do Município: resultados de busca por “ouvidoria pública”	52
Figura 6 - Site oficial: resultado de buscas por “legislação”	55
Figura 7 - Site oficial: revisão do Plano Diretor.....	56



LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Nova Lima: arrecadação municipal	26
Tabela 2 - Relação de funcionários da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Nova Lima	40



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
A MISSÃO INSTITUCIONAL DO TCEMG E A AUDITORIA OPERACIONAL	8
IDENTIFICAÇÃO DO TEMA.....	8
ANTECEDENTES	9
OBJETO E ESCOPO DA AUDITORIA.....	11
METODOLOGIA DE ANÁLISE.....	12
ESTRUTURA DO RELATÓRIO.....	14
2. VISÃO GERAL	15
3. ATUAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA LIMA NO ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA CFEM.....	18
4. OS RECURSOS DA CFEM E AS POLÍTICAS DE DIVERSIFICAÇÃO DA ECONOMIA LOCAL.....	23
5. PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO DE NOVA LIMA NO LICENCIAMENTO E SUA ATUAÇÃO NA FISCALIZAÇÃO DAS CONDICIONANTES E DOS IMPACTOS AMBIENTAIS DECORRENTES DA ATIVIDADE MINERÁRIA.....	32
6. A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E OS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA EM UM CONTEXTO MINERADOR.....	46
7. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR.....	59
8. CONCLUSÃO.....	60
9. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	62
REFERÊNCIAS.....	65

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 minero-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, perderam 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 Nova Lima, o levantamento de campo foi realizado nos períodos de 30 e 31 de julho de 2014, 4 a 5 de agosto de 2014 e 20, 24 e 27 de julho de 2015. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas, direcionadas aos Secretários Municipais de Fazenda, Planejamento e Gestão, Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Turismo, ao Assessor de Comunicação, ao Ouvidor Geral do Município 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 8 capítulos. O capítulo 2 apresenta uma visão geral da atividade mineradora no Município de Nova Lima. Nos capítulos 3, 4, 5 e 6 são apresentados os principais achados de auditoria. No capítulo 7 é apresentada a análise dos comentários do gestor acerca do Relatório Preliminar. Por fim, nos capítulos 8 e 9 são apresentadas as conclusões do trabalho e as propostas de encaminhamento.

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 Nova Lima caracteriza-se como um Município minerador desde sua origem. O Município apresenta área territorial de 429,004 quilômetros quadrados e uma população predominantemente urbana estimada em 89.900 habitantes para 2015¹. Conforme Diagnóstico realizado para o Plano diretor do Município (Nova Lima, 2006) 50% do território municipal constitui-se de propriedades de duas companhias de mineração, a Anglogold Ashanti (antiga Companhia Morro Velho) e a Minerações Brasileiras Reunidas - MBR, cuja principal acionista atualmente é a empresa Vale S/A. A Figura 1 permite visualizar a extensão das minas e sua distribuição no território do Município.

¹ Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=314480&search=minas-gerais|nova-lima>. Acesso em 21/09/2015

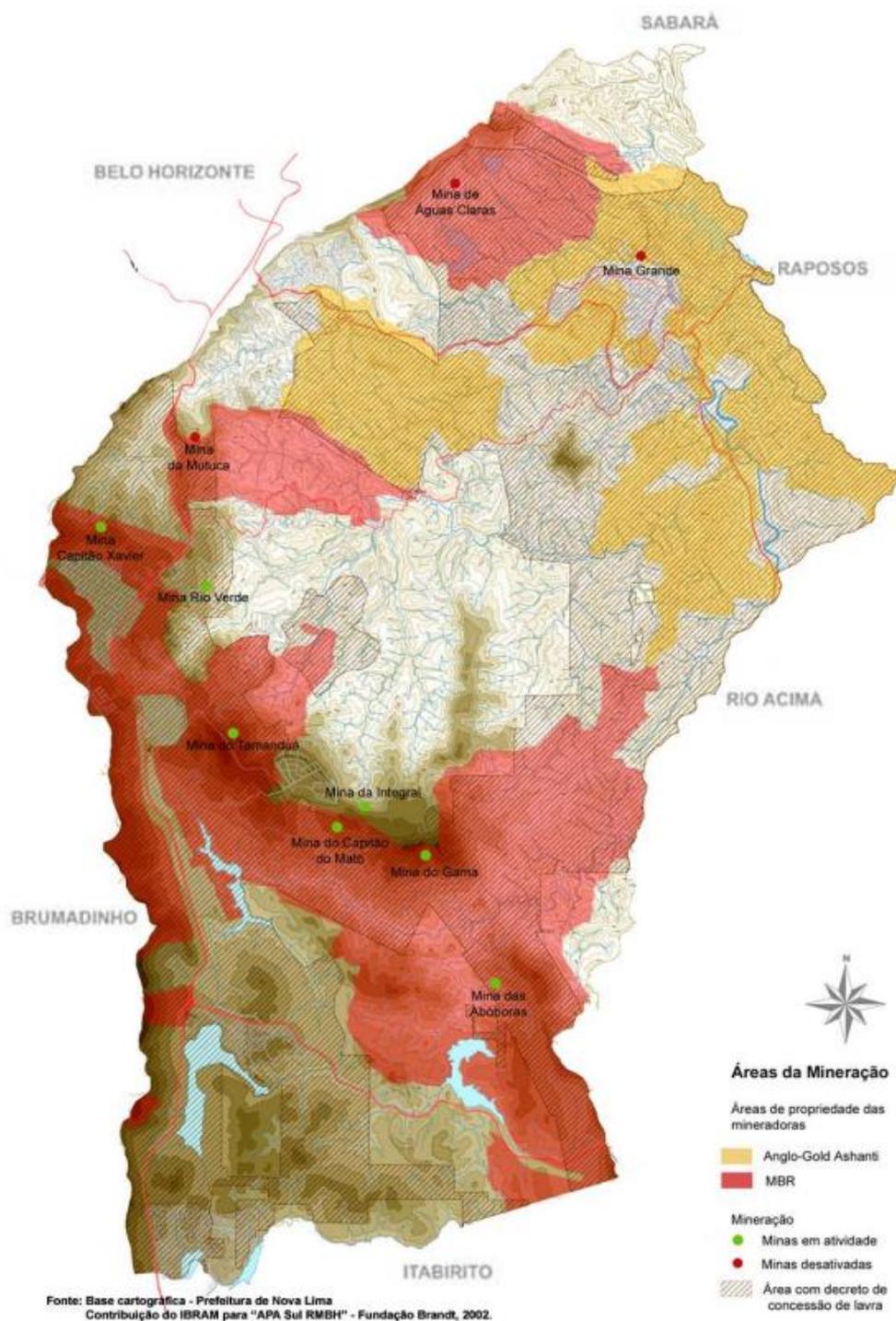


Figura 1 - Mapa de localização das minas no território de Nova Lima

Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento de Nova Lima – Diagnóstico

2.5 O PIB *per capita* do Município, para o exercício de 2010, era de R\$ 66.483,19 (sessenta e seis mil quatrocentos e oitenta e três reais e dezenove centavos)², superior ao PIB *per capita* do Brasil, de R\$19.882,00 (dezenove mil oitocentos e oitenta e dois reais)³ e ao do Estado de Minas Gerais, de R\$17.932,00 (dezessete mil novecentos e trinta e dois reais) (FJP, 2010). O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM de 2010 alcançou 0,813⁴, superior à média nacional, de 0,715⁵, e inferior à do Estado, de 0,731.⁶

2.6 No tocante à arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais - CFEM, o Município de Nova Lima arrecadou no exercício de 2013 o equivalente a R\$ 150.377.099,62 (cento e cinquenta milhões trezentos e setenta e sete mil noventa e nove reais e sessenta e dois centavos) correspondendo a cerca de 23% (vinte e três por cento) das Receitas Correntes do exercício que totalizaram R\$ 646.013.090,00 (seiscentos e quarenta e seis milhões treze mil e noventa reais).⁷

2.7 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 Idem.

³ Disponível em: <http://brasilemsintese.ibge.gov.br/contas-nacionais/pib-per-capita.html>. Acesso em 21/09/2015.

⁴ Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/nova-lima_mg. Acesso em 21/09/2015.

⁵ Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=2583>. Acesso em 21/09/2015.

⁶ Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_uf/minas-gerais. Acesso 21/09/2015.

⁷ Conforme informações disponíveis no Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo / Prestação de Contas Anual – SIACE/PCA

3. ATUAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA LIMA 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 n.º 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 Compensação.

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 Compensação, 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 por parte do corpo técnico da administração fazendária municipal;
- 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 As competências relativas ao acompanhamento da arrecadação e da fiscalização da CFEM bem como o entendimento da legislação pertinente exigem a capacitação permanente de seus servidores para o desempenho de suas atribuições. Nesse sentido, a Lei Municipal n.º 2.023/2007,



que dispõe sobre a estruturação do Plano de Cargos e Vencimentos da Prefeitura Municipal de Nova Lima, em termos de capacitação, estabelece como objetivos o seguinte:

Art. 1º - A política de pessoal do Poder Executivo do Município de Nova Lima será fundamentada na valorização do servidor, tendo por objetivos os seguintes princípios:
I – profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público;
II – constituição de quadro dirigente, mediante formação e aperfeiçoamento de administradores;
(...)
VII – remuneração e promoção dos servidores de acordo com o tempo de serviço, merecimento e aperfeiçoamento profissional.

3.10 Em Nova Lima, 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. Um dos fatores que poderia contribuir para a atuação da administração municipal nesse sentido diz respeito à realização de capacitação permanente dos servidores. Porém, conforme informações prestadas pela Prefeitura Municipal, em 2013 e 2014, não foram realizados cursos ou treinamentos específicos sobre o assunto.

3.11 De modo geral, verificou-se que, em relação à capacitação dos servidores do órgão fazendário 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 eventos de curta duração. Nesse sentido, observou-se a realização de apenas 07(sete) treinamentos em 2013 e 10 (dez) em 2014. Desses treinamentos, 59% (10/17) tiveram a duração de 2 (dois) dias, 35% (6/17), de 1 (um) dia, e 6% (1/17), de 3 (três) dias.

3.12 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

3.13 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 Nova Lima,

conforme publicado no Diário Oficial da União nº 240 de 15/12/2005 – Seção 3 – página 95, o Acordo de Cooperação Técnica nº 62/2005⁸ celebrado entre as partes em 14/12/2005, encontra-se vencido desde 14/12/2010.

3.14 Sendo assim, o Município não celebrou um novo Acordo de Cooperação com o DNPM. Na oportunidade, foi apresentado um Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o DNPM e a AMIG – Associação dos Municípios Mineradores de Minas Gerais, datado de 17 de abril de 2012.

3.15 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

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

Recomendações

3.17 Com base nas deficiências apuradas recomenda-se que a Prefeitura Municipal de Nova Lima:

- 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 entre o DNPM e o Município e promova ações no sentido de operacionalizar as atividades nele previstas, mantendo arquivos

⁸ Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=3&pagina=95&data=15/12/2005>. Acesso em 24/11/2015.



sistematizados dos documentos referentes às iniciativas da Prefeitura Municipal para verificação em futuras auditorias.

Benefícios esperados

3.18 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;
- O contínuo aprimoramento do corpo técnico municipal.

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 Compensação em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal. O DNPM⁹ 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 A CFEM tem origem na compensação pela extração de recursos minerais, atividade sabidamente degradadora do meio ambiente. Uma das opções mais razoáveis e convenientes na utilização desses recursos seria a prioridade dos investimentos em benefício da melhoria da qualidade ambiental nos Municípios onde ocorre a exploração, como a implantação de depósitos de resíduos urbanos, de estações de tratamento de esgotos e de projetos de educação ambiental. Essas iniciativas poderiam funcionar 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

⁹ Disponível em: <http://www.dnpm.gov.br/dnpm/documentos/folder-cfem>. Acesso em 26/01/16.

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)

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 Sendo assim, tendo em vista os objetivos dessa auditoria operacional, foi analisada a política local de diversificação econômica considerando a legislação vigente no Município e seu papel no planejamento do desenvolvimento sustentável, bem como a utilização dos recursos da CFEM nesse processo.

Deficiências na implementação da política de diversificação econômica local

4.9 O Município de Nova Lima apresentou falhas na implementação da política de diversificação econômica local. Após o exame da documentação obtida junto à municipalidade, bem como entrevistas com secretários e técnicos municipais, podem ser citadas algumas evidências dessa situação:

- i. 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;
- ii. Embora haja uma conta específica para o recebimento da CFEM, os recursos são transferidos para outras contas, sendo diluídos nos gastos da Prefeitura;
- iii. Não há um planejamento específico para a aplicação dos recursos da CFEM em saúde, infraestrutura, urbanismo, diversificação econômica e educação;
- iv. O processo de implementação dos programas de diversificação da economia local propostos pelo Plano Diretor em 2007 tem sido longo, considerando que os planos, programas e projetos setoriais não foram implementados.

4.10 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 Nova Lima, instituído pela Lei Municipal nº 2007/2007, estabelece diretrizes do desenvolvimento econômico no artigo 13, dentre as quais destacamos:

Art. 13 – Para a consecução dos objetivos gerais de desenvolvimento econômico ficam estabelecidas as seguintes diretrizes:

- I. Fomentar a instalação de atividades dos diversos setores produtivos;
- II. Fomentar a instalação de indústrias dando preferência, sempre que possível, às de tecnologia de ponta;
- III. (...);
- IV. Criar e manter eventos geradores de renda;
- V. Fomentar atividades agrárias sustentáveis e atividades afins, priorizando a silvicultura, olericultura e fruticultura, através da elaboração e implementação de diagnóstico e mapeamento dos corredores de biodiversidade e de plano de manejo do uso do solo agrícola integrado nas microbacias hidrográficas, com vistas à restauração dos ecossistemas inseridos nos corredores e o envolvimento social e econômico do pequeno produtor rural;
- VI. Desenvolver programas de apoio aos pequenos empresários e empreendedores; (...);

4.11 Os objetivos de desenvolvimento econômico e social são enumerados no artigo 12 do Plano Diretor, destacando-se o seguinte:

Art. 12 – São objetivos gerais do desenvolvimento econômico e social municipal:
(...)

II – assegurar o equilíbrio das atividades econômicas objetivando a manutenção da arrecadação tributária do Município, independentemente de eventual decréscimo de atividades setoriais; (grifo nosso)

4.12 Importante ressaltar que a arrecadação municipal vem sofrendo considerável decréscimo de receita, conforme Tabela 1, a seguir:

Tabela 1 - Nova Lima: arrecadação municipal

Exercício	Receita Própria (R\$)
2013	671,6 milhões
2014	523,8 milhões

Fonte: Sicom/TCE-MG

4.13 Nesta esteira, foi promulgada a Lei Municipal nº 2.431/2014, que institui o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte. A referida Lei Municipal prevê a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e de Inovação Tecnológica – CODITEC, como segue:

Art. 3º - O Poder Executivo deverá apresentar projeto de lei no qual cria o Conselho de Desenvolvimento Econômico e de Inovação Tecnológica (CODITEC).



4.14 A Lei Municipal nº 2.431/2014 também cria o Núcleo de Apoio ao Empreendedor – NAE, nos seguintes termos:

Art. 5º - Fica criado o Núcleo de Apoio ao Empreendedor – NAE, a ser regulamentado por Decreto com as seguintes atribuições:

I – Agilizar e gerenciar os processos de abertura de empresas;

II – Simplificar e racionalizar os trâmites burocráticos;

III – Aumentar a empregabilidade e o desenvolvimento do Município;

IV – Prestar serviço de formalização de empreendimentos;

V – Compor o papel executivo da orientação fornecida pela Sala do Empreendedor;

VI – Tornar transparente e ágil o acesso às informações sobre a abertura, alteração e baixa do registro de empresas;

VII – Criar e gerenciar um portal com vistas a fornecer todas as informações e procedimentos necessários para a abertura, baixa, formalização, registro, alterações, compras municipais, fiscalização e orientações de negócios.

4.15 No Ofício nº 42/2015/SEMDE, de 27/07/2015, assinado pelo Secretário Municipal do Desenvolvimento Econômico, foi informado, em relação ao CODITEC, que “*será apresentada proposta de projeto de lei que cria o Conselho à Secretaria de Governo*”. Em relação à criação do NAE e do Portal, informou o seguinte:

Está em andamento uma proposta de estudo dos processos desenvolvidos no NAE e dos setores envolvidos. Segue proposta em anexo que inclui agenda realizada anteriormente para implementação.

O Portal do NAE não foi criado e depende de outras atividades para ser iniciado.

4.16 A situação encontrada denota deficiências de implementação da política de diversificação econômica local, especificamente no que se refere à Lei Municipal nº 2.431/2014, iniciativa mais destacada nesse âmbito. Essas deficiências relacionam a diversos fatores, dentre as quais se destacam as seguintes: a) deficiências no planejamento da implementação da legislação; b) deficiências na coordenação da atuação das Secretarias Municipais.

a) Falhas no planejamento da implementação da legislação

4.17 Para a implementação da Lei Municipal nº 2.431/2014 são necessárias diversas iniciativas por parte da administração municipal. Com essa finalidade, foi elaborado pela Secretaria

Municipal de Desenvolvimento Econômico o Plano de Trabalho que enumera as principais medidas a serem tomadas para implementação da referida Lei.

4.18 No Plano de Trabalho informa-se que algumas dessas medidas já teriam sido tomadas, como a reunião com a Secretaria Municipal de Fazenda para definir a agenda para a implementação do NAE. No entanto, para várias medidas consta a informação “*a definir*”, sem a previsão de data para a definição de responsáveis ou de data para a execução, como tratamento diferenciado e simplificado às micro e pequenas empresas, definição de espaço físico para o NAE e implantação de seu Portal.

4.19 Observa-se que não foi apresentado à equipe de auditoria um cronograma de ações, com a identificação dos responsáveis e a atribuição de datas para sua conclusão das tarefas necessárias à implementação desta política pública municipal.

4.20 Em relação aos custos de implementação e operacionalização da Lei Municipal nº 2.431/2014, foi apresentada a Proposta de Orçamento da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico - SEMDE para 2016, que inclui o orçamento do CODITEC. Observa-se que não foi apresentado estudo econômico-financeiro em que estejam evidenciadas as necessidades financeiras da implementação da referida Lei e das iniciativas nela constantes, bem como origem e destino dos recursos a serem investidos, para que se tenha uma estimativa dos custos e despesas envolvidos. Essas informações seriam necessárias ao planejamento da implementação da referida legislação a fim de verificar sua dimensão em termos de custos, quer se trate da municipalidade, de outros entes estatais ou dos parceiros da iniciativa privada.

4.21 Considerando tratar-se, como será mencionado a seguir, de um projeto que abrange diferentes áreas, seria fundamental que esse aspecto fosse melhor evidenciado, pois as possibilidades de parcerias para a continuidade dessa iniciativa municipal de maneira sustentável também dependem da clareza com que são estimados os investimentos necessários ao seu prosseguimento.

b) Falhas na coordenação da atuação das Secretarias Municipais

4.22 As atribuições do Núcleo de Apoio ao Empreendedor – NAE estão descritas no art. 5º da Lei Municipal nº 2.431/2014, anteriormente transcrito. Para o exercício dessas atribuições, ficou estabelecida a seguinte composição para o NAE:

Art. 8º - O Núcleo de Apoio ao Empreendedor – NAE em ambiente físico e virtual será composto pelas seguintes Secretarias, órgãos e suas representações nas Regionais:

I – Secretaria Municipal da Fazenda por meio dos seus departamentos – Departamento de Cadastro Imobiliário (DCA), Departamento de Rendas Imobiliárias (DPRI) e Departamento de Rendas Mobiliárias;

II – Secretaria Municipal de Meio Ambiente;

III - Secretaria Municipal de Saúde: Divisão de Fiscalização Sanitária (DFS);

IV – Secretaria Municipal de Planejamento por meio dos seus departamentos: Departamento de Cartografia (DPCA), Departamento de Expansão Urbana (DPEU); Departamento de Fiscalização de Obras (DPFO);

V – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico;

VI – Secretaria Municipal de Segurança, Trânsito e Transporte;

VII – Secretaria Municipal de Administração: Seção de Protocolo e Arquivo (SPA), Departamento de contratos e Licitações (DPCL);

VIII – Secretaria Municipal de Turismo no que se refere ao Pró-Adesão.

Parágrafo único. O Núcleo de Apoio ao Empreendedor deverá possuir sede própria com toda a estrutura física e de pessoal com vistas a centralizar a representação de todos os órgãos supracitados necessários para que em conjunto com a Sala do Empreendedor realize as atividades de abertura, baixa, formalização, registro, alterações, compras municipais, fiscalização e orientações de negócios.

4.23 Considerando essa composição, percebe-se que a implementação das políticas públicas estabelecidas por meio da referida legislação depende de articulação entre as diversos órgãos e Secretarias Municipais. No entanto, a partir da documentação disponibilizada para a equipe de auditoria, notam-se deficiências nesse processo. Além da ausência do cronograma de ações mencionada no item anterior, não foram apresentadas evidências de coordenação entre os diversos órgãos municipais para a implementação da política. Podem ser citados como exemplo alguns trechos do anteriormente citado Plano de Trabalho relativo à implementação da Lei Municipal nº 2.431/2014:

Realizar reunião com Secretário de Administração com vistas a definir as questões referentes ao acesso aos mercados (com a mudança de secretário agenda a ser definida);

(...)

Definir espaço físico e estrutura para a implantação do NAE (a definir);

(...)

Definir equipe do NAE, incluindo os agentes de desenvolvimento (a definir);

4.24 Além disso, diversos atores que não integram a administração municipal também são considerados na referida legislação, conforme exemplos citados a seguir:

Art. 45 – O Poder Executivo adotará mecanismos de incentivo à implementação, funcionamento, capacitação e gestão de cooperativas, associações, sociedades de fim

específico, condomínios sócio-produtivos, consórcios para os diversos ramos de atuação econômica, cultural e da produção artesanal, visando à inclusão produtiva da população, e o fortalecimento dos MEI e MPE no Município.

(...)

§ 2º. Para o disposto neste artigo, a administração pública poderá se valer de convênios ou a contratação de instituições de representação e apoio do setor empresarial;

(...)

Art. 52 – O Município poderá celebrar parcerias com o Poder Judiciário, OAB e universidades, com a finalidade de criar e implantar o Juizado de Conciliação Extrajudicial, bem como postos avançados do mesmo, objetivando estimular a utilização dos institutos de conciliação prévia, mediação e arbitragem para solução de conflitos envolvendo as MPE e MEI localizados em seu território.

(...)

Art. 55 – A administração pública fica autorizada a firmar parcerias e formalizar convênios com órgãos públicos e privados com foco no agronegócio, entidades de pesquisa e assistência técnica rural e instituições afins, com o objetivo de melhorar a produtividade e a qualidade produtiva dos pequenos empreendimentos rurais, mediante disseminação e aplicação de conhecimento técnico.

4.25 Essas possibilidades de parcerias não chegaram a ser definidas no Plano de Trabalho apresentado. No entanto, percebe-se a necessidade da definição e articulação desses atores externos à municipalidade para a consecução dos objetivos definidos na legislação.

4.26 Por se tratar de uma Lei que incorpora ações interdependentes das diversas Secretarias e outros órgãos, além de agentes externos ao Município, resta demonstrada a necessidade de articulação institucional dos atores envolvidos a fim de que a execução ocorra no prazo necessário, podendo resultar em ganhos significativos em termos de recursos e prazo de execução. No entanto, não foram apresentadas evidências de articulação entre os responsáveis municipais a fim de implementar a legislação citada. Nesse sentido, seriam iniciativas interessantes a identificação dos responsáveis pelas ações nas diversas secretarias e órgãos e a atribuição de datas para sua conclusão, além de sua atualização constante, tanto no que se refere aos prazos quanto ao detalhamento de tarefas.

Efeitos das deficiências na implementação da política de diversificação econômica local

4.27 Como efeitos das deficiências apontadas podem ser destacados:

- A perda de eficácia e de eficiência dos programas de desenvolvimento econômico municipal devido ao longo tempo de implementação; e
- A baixa diversificação da economia local.

Recomendações

4.28 Com base nas deficiências apuradas recomenda-se que a Prefeitura Municipal de Nova Lima:

- Mantenha arquivos sistematizados dos documentos referentes à Lei Municipal nº 2.431/2014 a fim de que seja preservada a memória dessas iniciativas para futuras consultas, auditorias e prestações de contas;
- Defina as ações e as responsabilidades específicas das Secretarias e órgãos municipais envolvidos na implementação e operacionalização da Lei Municipal nº 2.431/2014;
- Apresente um Cronograma de Ações para a implementação e operacionalização da Lei Municipal nº 2.431/2014, com a identificação dos responsáveis pelas ações nas diversas Secretarias e órgãos municipais e a previsão de datas para seu início e conclusão;
- Apresente estudo econômico-financeiro em que estejam evidenciadas as necessidades financeiras da implementação e operacionalização da Lei Municipal nº 2.431/2014, bem como origem e destino dos recursos a serem investidos.

Benefícios esperados

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

- Aumento da transparência dos programas de diversificação da economia local;
- Melhoria da fase de planejamento dos programas municipais de diversificação econômica;
- Redução do prazo de implementação dos programas de diversificação econômica;
- Maior eficiência na diversificação da economia local.

5. PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO DE NOVA LIMA 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 Como identificado no Relatório de Auditoria Operacional: Gestão Estadual das Atividades de Extração do Minério de Ferro, em tramitação 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.

5.4 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 do 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.

5.5 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.

5.6 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;

5.7 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.



5.8 A Lei Municipal nº 1.727/2002 dispõe sobre a política municipal de proteção, controle, recuperação, conservação ambiental, melhoria da qualidade de vida e do desenvolvimento sustentável e cria o Fundo Especial para a Gestão Ambiental – FEGA no Município de Nova Lima, definindo no art. 2º dentre os objetivos da política ambiental municipal:

Art. 2º - São objetivos da política municipal de meio ambiente:

I – a cooperação entre governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade para a preservação, manutenção e recuperação da qualidade de vida;

II – a articulação e integração de ações e atividades ambientais intermunicipais, favorecendo consórcios e outros instrumentos de auxílio mútuo.

5.9 Essa cooperação e articulação é reforçada pelo Plano Diretor instituído pela Lei Municipal nº 2007/2007, que estabelece:

Art. 32 - A política ambiental municipal será executada de modo articulado e integrado nas interfaces com o Governo Estadual e Federal entre as diversas políticas públicas de gestão e proteção ambiental, de áreas verdes, de recursos hídricos, de saneamento básico, de drenagem urbana e de coleta e destinação de resíduos sólidos.

5.10 O Plano Diretor estabelece ainda que para a realização das atividades de mineração é obrigatória a apresentação de Plano de Recuperação Ambiental da área a ser degradada em decorrência da lavra, conforme o inc. III do art. 66 da Seção V - Da gestão ambiental das atividades de mineração, que integra o Capítulo VII – Do Meio Ambiente. E, em seu art. 68, determina que o poder executivo deveria elaborar o Diagnóstico do Conjunto das Áreas Degradadas pela Atividade de Mineração no Município.

5.11 Quanto à estrutura municipal para as ações de meio ambiente, a Lei Municipal nº 1.714/2002 dispõe sobre os princípios básicos, a organização e a estrutura da Prefeitura Municipal. Nessa Lei Municipal, conforme o inciso XIV do art. 17, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente é constituída por um Departamento de Meio Ambiente que possui as seguintes divisões:

Divisão de Projetos Urbanísticos e Infraestrutura

Divisão de Educação Ambiental

Divisão de Recursos Hídricos

Divisão de Desenvolvimento Sustentado

Divisão de Recursos Vegetais

5.12 A Lei Municipal nº. 1.714/2002 define ainda, dentre as competências do Departamento de Meio Ambiente:

Art. 32. (...)

(...)

II – Promover o estudo de ações de extensão a descentralização e fiscalização do estado;

III – Orientar e supervisionar o suporte técnico e a instrução dos processos de fiscalização e licenciamento, para a tomada de decisão no âmbito da secretaria;

IV - Orientar e executar a avaliação de impacto ambiental e demais medidas para o licenciamento ambiental dos empreendimentos setoriais;

(...)

VIII – Promover o cadastro e acompanhar a fiscalização da FEAM, nos empreendimentos do setor de atividades de extração de minerais metálicos.

(...)

XXIII – acompanhar os processos de licenciamento junto ao FEAM

5.13 Com base nas legislações federal, estadual e municipal, 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.

5.14 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

5.15 Os empreendimentos minerários de maior porte no Município foram licenciados pelo Estado, como a Mina de Capão Xavier na Figura 2, 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 da mineração.



Figura 2 - Mina de Capão Xavier no município de Nova Lima

- Participação do Município no licenciamento do Estado

5.16 Segundo o Secretário Municipal de Meio Ambiente a participação do Município no licenciamento realizado pelo Estado restringe-se à emissão da declaração de conformidade do empreendimento à legislação municipal, também denominada carta de anuência. Transcreve-se a seguir os comentários do Secretário sobre essa participação limitada e a reação do Estado quando o Município tenta interagir no acompanhamento das condicionantes.

Só a carta de anuência. Supram não fornece dados, reage como se tivesse entrando em ponto que não é competência (Secretário Municipal de Meio Ambiente de Nova Lima).

- Declaração de conformidade

5.17 A Secretaria de Meio Ambiente de Nova Lima apresentou declarações de conformidade de processos minerários à legislação municipal, entretanto, não foi verificada a montagem de um processo com emissão de parecer da equipe técnica da Secretaria de Meio Ambiente, assim como também não foi verificada a participação do CODEMA na emissão de tal declaração. A análise da



legislação específica permitiu verificar que não há previsão explícita para a atuação do CODEMA nesse processo. Por outro lado, o técnico TMA18 relatou haver participação dos técnicos nesse processo e de que maneira era realizada a análise:

Emite a carta. Abre processo administrativo sobre declaração de conformidade. Verifica na Fazenda os tributos; no Planejamento o Plano Diretor. No Meio Ambiente, verifica especificamente o que vai ser feito para dar a anuência somente do que está sendo solicitado (TMA18).

5.18 Da pesquisa realizada pode-se concluir que apesar do relato de que é feita uma análise técnica para a declaração de conformidade do empreendimento à legislação municipal, o respectivo processo não tem sido devidamente autuado e arquivado. Essas ações são importantes para a transparência do processo e permite aos órgãos de controle verificar como tem sido a atuação do Município, naquela que foi apontada como a única etapa do licenciamento realizado pelo Estado na qual o Município participa.

- Participação do Município na elaboração do EIA/RIMA

5.19 Ainda de acordo com o relato dos técnicos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, os técnicos daquela Secretaria não são envolvidos na elaboração do EIA/RIMA pelas empresas de consultoria e mineradoras, existindo participação somente nas audiências públicas.

- Acompanhamento das condicionantes do licenciamento do Estado

5.20 A partir das entrevistas realizadas com os técnicos e o Secretário de Meio Ambiente pôde-se verificar que o Município não acompanha as condicionantes dos empreendimentos minerários. O Secretário informou que no acompanhamento das condicionantes do licenciamento do SISEMA a Prefeitura demanda do Estado informações sobre sua implementação, mas não é atendido:

Escreve, reitera, reitera novamente. IEF: o Município forneceu toda estrutura, mesmo assim não mandam.

5.21 Por outro lado, para os empreendimentos licenciados pelo Município há acompanhamento das condicionantes, que não são cumpridas em sua completude.

Dos mineradores, como é licenciado pelo Estado, pede-se e os órgãos licenciadores não mandam. Quando são empreendimentos imobiliários, sim. Quanto às condicionantes, muitos cumprem e muitos não cumprem (Secretário Municipal de Meio Ambiente de Nova Lima).

5.22 Sobre o acompanhamento das condicionantes, informou ainda, que “O que tem a documentação, acompanha. O do Estado, não tem como.”

5.23 Os técnicos de meio ambiente também relataram que a prefeitura não é informada sobre as condicionantes:

A gente cobra sobre empreendimento, mas eles não mandam. A Vale manda uma cópia, mas o Estado, não. Fizeram ofício, mas eles não respondem (TMA18).

5.24 Comentaram ainda sobre a dificuldade em obter essa informação, que essa quando ocorria se dava “Não de maneira oficial, mas pelo empreendedor. Não vem na íntegra, vem um resumo para anuência, por exemplo”, (TMA18). Quando questionados se acompanhavam o cumprimento das condicionantes do licenciamento realizado pelo Estado, afirmaram os técnicos municipais:

De pequenos empreendimentos. Pode ocorrer no licenciamento ou por demanda do Ministério Público. Quando não cumpre as condicionantes, o setor de fiscalização ambiental atua emitindo um auto de fiscalização ou auto de infração. Remete para licenciamento ou Ministério Público (TMA17).

Não. Não participa; tinha que ter uma pessoa para a compensação vir para o Município. Falta comunicação e integração Estado/Município. Tudo que se pede não se consegue. É uma dificuldade (TMA18).

- Fiscalização dos impactos ambientais da mineração

5.25 Quando questionado sobre a fiscalização de danos ambientais o Secretário Municipal de Meio Ambiente relatou que há fiscalização programada, por denúncia e por provocação do Ministério Público, sendo as fiscalizações ocasionadas por denúncias e pelo Ministério Público em maior número. Entretanto, segundo o Secretário, a maior frequência foi atribuída a questões não relacionadas às grandes mineradoras, como as reclamações quanto ao barulho (convivência urbana), corte de árvores, briga de vizinhos, mineração clandestina, depósito de material não permitido, falta de limpeza de áreas particulares.

5.26 Foi informado ainda, que os trabalhos são realizados em equipe com apoio da guarda municipal de meio ambiente e que há um decreto que regulamenta os procedimentos de fiscalização, estando em pauta no CODEMA um novo decreto aperfeiçoando essa atuação.

5.27 Quando questionados se há fiscalização de impactos ambientais, um dos técnicos respondeu “sim” e o outro “não”. Quando solicitado que comentassem sobre a interação entre Município e SISEMA na fiscalização da atividade minerária ficou evidenciado que há algum trabalho nesse sentido como no exemplo apontado por TMA17 da ação referente à “Anglo - mortandade de peixes: ação em conjunto com polícia ambiental”, mas na opinião de TMA18 essa interação “não existe. O Secretário faz parte do Conama, mas é ele, não a Secretaria.” Ainda com base no relato dos técnicos percebe-se a insuficiência da fiscalização dos impactos da mineração. Segundo a avaliação dos entrevistados quanto a essa fiscalização:

Há parceria com a polícia ambiental até regularização da Lei Complementar 140; parceria com Ministério público; atua como parceiro do Ministério público na elaboração do relatório de fiscalização (TMA17).

Nenhuma fiscalização (TMA18).

5.28 Entende-se, à luz do rol de leis citado anteriormente, que essa atuação na fiscalização dos impactos ambientais da mineração é prevista e que devido ao porte dos empreendimentos minerários localizados no Município e seus impactos, essa atuação precisa ser ampliada e estreitada a relação com o SISEMA.

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

5.29 Passa-se a discorrer nos parágrafos seguintes algumas das causas da deficiência da participação do Município no licenciamento ambiental e na fiscalização das condicionantes e dos impactos ambientais da mineração.

5.30 Segundo relatos dos técnicos e do Secretário de Meio Ambiente de Nova Lima, o SISEMA não tem promovido o devido envolvimento do Município no processo de licenciamento e fiscalização do cumprimento das condicionantes. O Município tem participação somente nas audiências públicas e na emissão da declaração de conformidade.

5.31 A empresa de consultoria e a mineradora não envolvem a prefeitura no processo de elaboração do EIA/RIMA.

5.32 Conforme relato do Secretário e dos técnicos de meio ambiente, o Município está aprimorando os procedimentos para as fiscalizações por meio de um novo decreto em apreciação

no CODEMA. Entretanto não foram apresentados manuais e rotinas para a realização dos trabalhos de licenciamento e fiscalização. Esses são instrumentos que contribuem para padronização das ações, maior agilidade dos processos e treinamento de novos funcionários, ou seja, aumenta a eficiência das atividades.

5.33 Apesar de ter funcionários com diferentes habilitações no quadro da prefeitura, conforme pode ser visualizado na Tabela 2, houve relato de haver poucos funcionários para realização do licenciamento e fiscalização, como quando um dos técnicos municipais falou das dificuldades em realizar seu trabalho:

Equipe muito pequena. Faltam profissionais específicos: engenheiro sanitário, geólogo, referente drenagem e esgotamento sanitário, resíduos, engenheiro de telecomunicações. (TMA18)

Tabela 2 - Relação de funcionários da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Nova Lima

Cargo	Funcionários da Secretaria de Meio Ambiente	
	Nº. funcionários abril/2013	Nº. funcionários abril/2014
Auxiliar Administrativo	1	-
Secretária	2	1
Encarregado	2	2
Técnico em Meio Ambiente	1	1
Arquiteto	2	2
Jardineiro	41	42
Fiscal de Meio Ambiente	5	8
Auxiliar de limpeza	9	9
Chefe de Seção	8	9
Auxiliar de Serviços Gerais	7	7
Biólogo	2	4
Engenheiro Ambiental	2	2
Chefe de divisão	4	4
Professor Educação Básica – Médio	2	2
Analista Administração e Finanças	1	1
Assistente Administrativo	7	9

Funcionários da Secretaria de Meio Ambiente		
Técnico em Edificações	3	3
Engenheiro	3	3
Técnico Agrícola	1	1
Engenheiro Civil	1	1
Diretor de Departamento	1	1
Coordenador	1	-
Geógrafo	1	-
Técnico Agropecuário	1	1
Fiscal Mun. de Obras e Posturas	1	1
Engenheiro Agrimensor	-	1
Assessor	-	1
Secretário Mun. de Meio Ambiente	1	1

Fonte: Prefeitura Municipal de Nova Lima

5.34 A deficiência na capacitação dos técnicos da Secretaria foi outra causa para a dificuldade de atuação quanto aos empreendimentos minerários. O Secretário relatou haver necessidade de melhoria na estrutura da Secretaria. Quando questionado se a atual estrutura da Secretaria Municipal de Meio Ambiente era adequada ao atendimento de suas responsabilidades no acompanhamento e fiscalização dos empreendimentos minerários, respondeu que “O básico tem. Precisa de treinamento, ajustes.”

5.35 Segundo relação fornecida pela Prefeitura, os técnicos daquela Secretaria participaram de 3 (três) treinamentos entre abril/2013 a abril/2014: Licitação, Contratos e Pregão Presencial; Atualização “Recursos Hídricos e seus Instrumentos de Gestão”; e Licenciamento Ambiental. Todos os cursos foram de curta duração, 8 horas o primeiro e três dias o último. O curso sobre recursos hídricos foi oferecido a seis técnicos e o de licenciamento, a apenas um. Portanto, foram oferecidos somente dois cursos de curta duração relacionados com as questões ambientais, e que não foram oferecidos a todos os técnicos da Secretaria.

5.36 Um dos técnicos disse ter recebido treinamento para suas funções, mas avaliou como regular o treinamento recebido, já o outro não recebeu treinamento. Ambos afirmaram que consideram que a prefeitura não investe nos treinamentos necessários para o desenvolvimento

profissional e pessoal de seus funcionários, complementando seus relatos como transcrição a seguir:

Não para fiscalização específica; mineradora: acompanhada polícia ambiental e MP; corpo técnico tem possibilidade de fiscalizar (TMA17).

Falta de visão dos cargos dirigentes. Porque se investir o retorno é maior. Falta gerenciamento, atualizar com o mercado. Serviço público não investe como o mercado. Porque [o Município] tem condições financeiras para isso (TMA18).

5.37 Quando questionados se houve treinamento para a fiscalização de danos ou degradação do meio ambiente:

Último treinamento foi realizado em 2011, sobre legislação (TMA17).

Não. Não, com relação à fiscalização e licenciamento (TMA18).

5.38 Entre as áreas apontadas pelos técnicos como aquelas que eles mais precisam de treinamento podem ser citadas a mineração, assoreamento de cursos de água, saneamento com lançamento de efluentes, supressão de vegetação. Como comentou um dos técnicos municipais:

[Há] Diferentes legislações que se sobrepõem. O Município é velho e [existem] dificuldades para adequar à nova legislação, com a realidade do Município. Falta visão da realidade local. A capacitação entra nisso: adequar a legislação à realidade. (TMA18)

5.39 Apesar de os técnicos de meio ambiente terem se declarados de maneira geral satisfeitos com as atividades desempenhadas e salários, quanto às condições de trabalho são necessárias melhorias. A infraestrutura física, equipamentos e veículos também foram apontados como fatores que dificultam e limitam o trabalho executado pelos técnicos. As avaliações da sala de trabalho variaram de péssima a ruim e do mobiliário e material de escritório foi ruim. Os computadores foram avaliados de regular a bom, a conexão de *internet* de ruim a boa e os veículos de ruim a bom. Os comentários que justificam as avaliações realizadas podem ser verificados a seguir:

A adequação do espaço é complicada; não tem onde abrir projeto, fazer reunião, guardar material. Atendimento, análise, reunião são feitos no mesmo espaço.

Faltam armários, pastas, cadeira está quebrada, mobiliário referente à organização do material.

Não comprou *softwares* e licenças de *Autocad*, por exemplo: equipamentos são de medidas compensatórias.

Duas vezes por semana o veículo não é oficial: dificulta a vistoria por não ser identificado como da Prefeitura.

Precisa de local adequado para o exercício do trabalho, equipe multidisciplinar real, capacitação constante. Há problemas de insatisfação do requerente por falta de capacitação. Falta interface com o Estado.

5.40 Ressalta-se que neste Relatório de Auditoria Operacional estão indicadas as deficiências que competem ao Município. Por sua vez, as deficiências relacionadas ao SISEMA, assim como, as respectivas recomendações de correção e aprimoramento foram incluídas em dois relatórios relacionados à atuação do SISEMA em tramitação nesta Corte.

1. Relatório de Auditoria Operacional: Gestão Estadual das Atividades de Extração do Minério de Ferro.
2. Relatório de Auditoria Operacional: Mineração em Municípios – Avaliação da atuação SISEMA - Município no licenciamento ambiental, fiscalização de impactos da mineração e de cumprimento de condicionantes de empreendimentos minerários.

5.41 Os Relatório relativos ao SISEMA poderão ser acessados 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.

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

5.42 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. Outro efeito refere-se à dificuldade de implementação das ações de fiscalização ambiental, bem como de toda a política ambiental municipal, tanto em termos de recursos como de monitoramento das ações.

5.43 Pode-se destacar a possibilidade de 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

5.44 Na Prefeitura Municipal de Nova Lima 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 1.727/2002;
- Existência do Fundo Especial para a Gestão Ambiental – FEGA, criado pela Lei Municipal nº 1.727/2002 e regulamentado pelo Decreto Municipal nº 3.445/2010, que tem por objetivo prestar apoio financeiro necessário ao desenvolvimento de programas, projetos e atividades de interesse eminentemente ambiental, mediante administração e gestão própria dos respectivos recursos. Foi apresentado o edital de chamada pública para seleção de projetos de recuperação de nascentes, desenvolvimento de usinas de triagem e compostagem, educação ambiental e estudos sobre biodiversidade para implementação de corredores ecológicos. Essa iniciativa demonstra empenho do Município em garantir recursos para ações direcionadas para a preservação e recuperação ambiental, mas que demanda acompanhamento, avaliação e redirecionamento contínuos pelo Município. Como os projetos ainda não haviam sido implementados ou escolhidos, a avaliação da operacionalização do fundo será objeto de estudo no monitoramento desta auditoria.

Recomendações

5.45 Com base nas deficiências apuradas recomenda-se à Prefeitura Municipal de Nova Lima que:

- Mantenha registro dos processos de emissão da declaração de conformidade de empreendimentos sob licenciamento do Estado à legislação municipal;
- Mantenha a capacitação regular de seus técnicos nas questões específicas de cada função e de acordo com alterações da legislação e da competência da Secretaria Municipal de Meio Ambiente;

- Promova as adequações das instalações físicas, equipamentos e veículos de acordo com a demanda e necessidades do trabalho da Secretaria Municipal de Meio Ambiente;
- Elabore normas e procedimentos para licenciamento e fiscalização relativas à Secretaria Municipal de Meio Ambiente assim o novo decreto sobre fiscalização ambiental for apreciado e publicado;
- 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

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

- Maior eficiência na mitigação e compensação de impactos ambientais provenientes da mineração;
- Aumento do potencial de fiscalização ambiental do Município, assim como maior eficácia e efetividade das ações de fiscalização de impactos ambientais;
- Otimização dos esforços na fiscalização ambiental nos âmbitos estadual e municipal;
- Aumento da participação do Município no processo de licenciamento realizado pelo Estado;
- 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 representado 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;

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 arrecadoras 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 é o local no qual os cidadãos podem, 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 Nova Lima

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 Apontadas 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 moradores 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 prestação de serviços pela administração municipal.

6.17 O Município de Nova Lima, ao legislar sobre o assunto, elencou as atribuições conferidas à Ouvidoria Pública pela Lei Municipal nº 1.863/2005, que cria a Ouvidoria Geral do Município de Nova Lima, nos seguintes termos:

Art. 2º A Ouvidoria Geral do Município terá as seguintes atribuições:

I- Receber e apurar denúncias, reclamações e representações sobre atos considerados ilegais que contrariem o interesse público, praticados por servidores do Executivo Municipal, por empregados da Administração indireta, agentes políticos do Executivo Municipal ou por pessoas físicas e jurídicas, que exerçam funções paraestatais, mantidas com recursos públicos.

II- Realizar diligências nas unidades da Administração, sempre que necessário para o desenvolvimento de seus trabalhos.

III- Proceder correições preliminares nos órgãos da Administração.

IV- Manter sigilo sobre denúncias e reclamações, bem como sobre sua fonte, providenciando junto aos órgãos competentes proteção aos denunciantes.

V- Manter serviço telefônico, destinado a receber denúncias ou reclamações.

VI- Realizar as investigações de todo e qualquer ato lesivo ao patrimônio público, mantendo atualizado, arquivo de documentação relativa às reclamações, denúncias e representações recebidas.

VII- Promover estudos e propostas de gestão para a operacionalização e ordenamento das ações referentes à implementação dos direitos da cidadania no Município, objetivando aprimorar o funcionamento da máquina administrativa neste tocante;

VIII- Elaborar e publicar, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

IX- Realizar seminários, pesquisas e cursos versando assuntos de interesse da Administração Municipal, no que tange ao controle da coisa pública. (Grifo nosso).

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 instrumentalizando críticas e denúncias mas também viabilizando sugestões e proposições. (PITCHON, 2012)

6.19 Em um Município minerador, a Ouvidoria 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 Nova Lima, conforme informações obtidas pela equipe de auditoria, conta com o Ouvidor Geral e duas atendentes no período de 08 às 18 horas.

6.21 O atendimento à população é feito de modo presencial, no horário de 08 às 18 horas. Os pedidos não geram um protocolo e o tempo médio de atendimento da demanda é de 1 (um) ano.

6.22 Durante a entrevista, apesar de solicitado, não foi entregue à equipe de auditoria o Relatório de Atividades da Ouvidoria referente aos atendimentos realizados em 2014 e 2015. Não foram apresentados documentos que informem as ações desenvolvidas pela equipe do órgão, bem como o quadro indicativo das atividades e o número de atendimentos realizados.

6.23 É importante ressaltar que a Ouvidoria Geral do Município de Nova Lima, ao tempo de visita da equipe de auditoria no Município, estava localizada no segundo andar de um imóvel que não proporcionava requisitos de acessibilidade, tendo em vista da necessidade de utilização de escadas para o acesso, Figura 3. À época, a equipe de auditoria recebeu a informação que a Ouvidoria Geral mudaria de endereço.



Figura 3 - Ouvidoria Geral: Avenida Rio Branco, 83

6.24 A equipe de auditoria não localizou nenhuma ação da Prefeitura que foi alterada a partir da atuação da Ouvidoria quando da reclamação, sugestão ou crítica da população. E, ainda, não teve acesso a documentos e/ou fatos que demonstrem que a Ouvidoria é vista como intermediária na resolução dos problemas do Município.

6.25 Não foram repassados à equipe de auditoria os procedimentos utilizados para o atendimento à população. Durante a entrevista com o Ouvidor Geral, foi apresentado o Fluxograma de Procedimentos de Trabalho do setor, afixado em uma das paredes das instalações da Ouvidoria, conforme Figura 4:

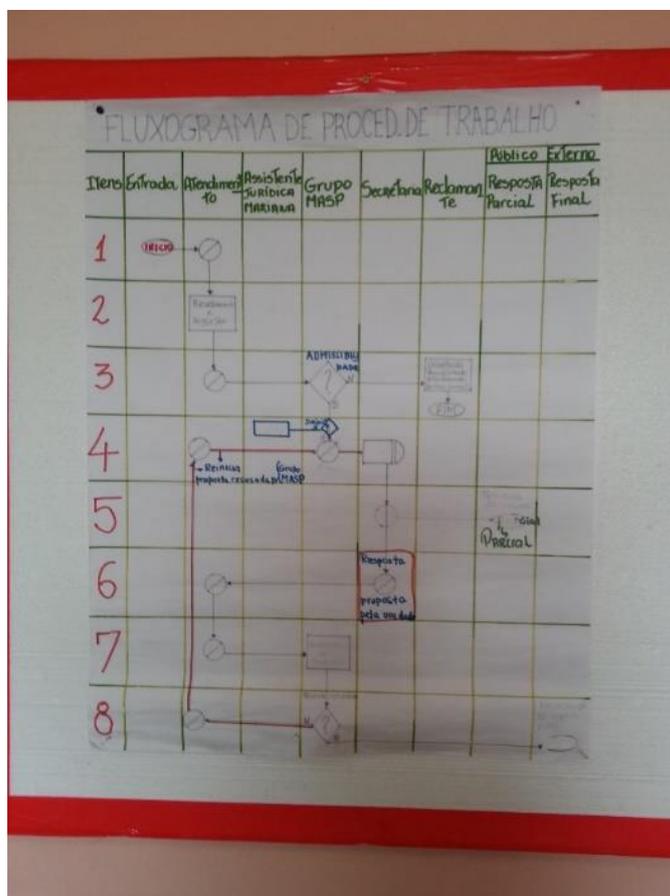


Figura 4 - Fluxograma da Ouvidoria

Deficiência na divulgação das ações da Ouvidoria Geral do Município de Nova Lima

6.26 O *site* oficial do Município <http://www.novalima.mg.gov.br/>¹⁰ seria um dos meios pelos quais poderia ser feita a divulgação das ações da Ouvidoria Geral do Município. Porém, na página inicial do portal da Prefeitura Municipal de Nova Lima não há menção à Ouvidoria Geral, bem como sua localização física, o horário de atendimento, atribuições e os resultados obtidos. A ferramenta de busca do site, quando digitadas as expressões “Ouvidoria”, “Ouvidoria Geral” e “Ouvidoria Pública” não retorna nenhum resultado, conforme Figura 5:

¹⁰ Acesso em 25.01.2016.



Figura 5 - Site do Município: resultados de busca por “ouvidoria pública”

Efeitos das deficiências da Ouvidoria Geral do Município de Nova Lima

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

- Menor atuação da Ouvidoria Geral como intermediária na resolução de problemas da Administração Municipal.
- Menor conhecimento da população quanto ao papel da Ouvidoria Geral.
- Menor procura da Ouvidoria Geral por parte dos munícipes.
- Ausência de informações acerca da nova localização da Ouvidoria Geral.

Site oficial da Prefeitura Municipal de Nova Lima

6.28 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.

6.29 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.

6.30 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.

6.31 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.

6.32 Diante das considerações acima, esta equipe de auditoria elegeu e analisou o *site* da Prefeitura Municipal de Nova Lima <http://www.novalima.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 de Nova Lima.

Deficiências do site oficial da Prefeitura Municipal de Nova Lima

6.33 Na análise do *site* oficial da Prefeitura foram entrevistados secretários e técnicos municipais. Destes entrevistados, 50% do total classificou a qualidade do *site* como regular (numa escala de ótimo, bom, regular, ruim e péssimo). De acordo com os entrevistados, existem algumas deficiências do *site* oficial, conforme comentários transcritos a seguir:



Precisa de reformulação.

Tem muito que avançar na questão da transparência. Está muito atrasado (não fornece informações necessárias).

Deixa a desejar em termos de legislação.

Até hoje, não tem legislação ambiental; não tem formulário de caracterização do empreendimento, não tem nada.

Precário. Ainda tem muito por fazer. Tem alguns atrasos. A meta é estar com toda documentação processual disponibilizada.

Tem melhorado tanto para o contribuinte quanto para o servidor.

Precisa ser melhorado. Em reformulação.

6.34 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.

Falhas na disponibilização de serviços e informações no *site* oficial da Prefeitura Municipal de Nova Lima

6.35 Em pesquisa direta ao *site* da Prefeitura Municipal de Nova Lima (www.novalima.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, 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.

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

6.37 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.

6.38 Através do *site* da Prefeitura Municipal de Nova Lima não se consegue ter acesso à legislação local. Ao iniciar uma pesquisa no referido Portal, o consultante é encaminhado a uma que consta somente “RESULTADOS PARA: legislação” – sem conteúdo, conforme demonstrado na Figura 6:



Figura 6 - Site oficial: resultado de buscas por “legislação”

6.39 Ressalte-se, ainda, a ausência do acesso ao Plano Diretor em vigor. O próprio mecanismo de busca por palavras-chave no *site*, na resposta referente “RESULTADO PARA: plano diretor”, não faz referência ao seu conteúdo legal. É importante ressaltar que o Plano Diretor é o principal instrumento para a coordenação das ações dos gestores e da população na organização do Município. A única referência ao Plano Diretor refere-se à notícia de sua revisão. Nada mencionado sobre o conteúdo legal, conforme Figura 7 a seguir:

REVISÃO DO PLANO DIRETOR

As principais funções do Plano Diretor são garantir que a terra urbana e rural cumpra sua função social, proporcionar qualidade urbano-ambiental e justiça social, preservar e reabilitar o patrimônio cultural e ambiental e garantir a boa aplicação dos recursos públicos. Sua participação nos eventos e audiências públicas é fundamental para construir uma Nova Lima melhor e mais justa. Acompanhe aqui toda a programação.

PRÓXIMOS EVENTOS PARTICIPATIVOS

OFICINA PÚBLICA - ADE ALPHAVILLE, ÁGUA LIMPA E ENTORNO

DATA: 26/02/2015

HORÁRIO: das 18:30 às 21:30

LOCAL: Alphaville Lagoa dos Ingleses - Av. Princesa Diana, 760/ sala B20/21

DESCRIÇÃO: Apresentação do cronograma e o diagnóstico da ADE. As informações conterão, no mínimo, a estrutura urbana existente, aspectos do sistema viário e da mobilidade urbana, os estudos e projetos previstos para a área e região, aspectos populacionais, patrimônio paisagístico natural e unidades de conservação e a caracterização socioeconômica. É uma oportunidade para o cidadão expressar ativamente as demandas e expectativas existentes em seu bairro e sua vizinhança em relação ao desenvolvimento da cidade de Nova Lima.

Figura 7 - Site oficial: revisão do Plano Diretor

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

Efeitos das deficiências do *site* oficial

6.41 Como consequências das deficiências do *site* oficial da Prefeitura Municipal de Nova Lima 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 Nova Lima

6.42 Diante do exposto, recomenda-se à Prefeitura Municipal de Nova Lima que:

- Divulgue adequadamente a função institucional da Ouvidoria Geral no *site* oficial do Município e em outros meios aos quais a população tenha pleno acesso, 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.

- 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 as informações de forma ostensiva, clara e transparente, em especial no que se refere:
 - Ao acesso facilitado à legislação municipal e, se possível, com destaque para o Plano Diretor, bem como os procedimentos para 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

6.43 Com a adoção dessas recomendações, espera-se:

- Que a população tome conhecimento 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 e do CODEMA;
- Que a Ouvidoria Geral 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. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

7.1. A versão preliminar deste Relatório foi encaminhada ao Prefeito Municipal de Nova Lima, Sr. Cassio Magnani Junior, por intermédio do ofício nº 3634/2016 – Sec. 2ª Câmara, de 15/03/2016, ao Secretário Municipal de Meio Ambiente, Sr. Roberto Messias Franco, por intermédio do ofício nº 3635/2016 – Sec. 2ª Câmara, de 15/03/2016, à Secretária Municipal de Fazenda, Sra. Rosiane Aparecida Seabra, por intermédio do ofício nº 3637/2016 – Sec. 2ª Câmara, de 15/03/2016, e ao Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico, Sr. João Batista Santiago, por intermédio do ofício nº 3638/2016 – Sec. 2ª Câmara, de 17/03/2016, fls. 37 a 40, com o propósito de colher considerações dos gestores acerca dos apontamentos constantes no referido Relatório.

7.2. Em atendimento, o Prefeito Municipal manifestou-se por intermédio do ofício 032/2016 juntado às fls. 45/103. Os demais interessados não se manifestaram, conforme fls. 104.

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.

7.4. A implementação das recomendações deverá ser devidamente verificada por intermédio do monitoramento do Plano de Ação, no qual os gestores deverão evidenciar as medidas a adotar e o respectivo cronograma, nos termos do modelo anexo a que se refere o art. 8º da Resolução n. 16/2011 do TCE/MG.

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 assunto. São evidências dessa situação o fato de não terem sido identificadas ações recentes nesse sentido ou profissionais que, dentre suas atribuições, acompanhem o recolhimento e a fiscalização da CFEM.

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

8.2 O Município de Nova Lima apresentou falhas na implementação da política de diversificação econômica local. Isso porque, 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. Verificou-se ainda que os recursos da CFEM são diluídos nos gastos da Prefeitura, não havendo um planejamento específico para a sua aplicação em saúde, infraestrutura, urbanismo, diversificação econômica e educação. Além disso, o processo de implementação dos programas de diversificação da economia local propostos pelo Plano Diretor em 2007 tem sido muito longo, considerando que os planos, programas e projetos setoriais não foram implementados.

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

8.3 Na análise da atuação do órgão ambiental foi verificado que 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 da mineração.



Quanto aos mecanismos de transparência da gestão pública

8.4 Na análise dos mecanismos de transparência colocados à disposição da população, a saber, a Ouvidoria Geral e o *site* oficial do Município, foram constatadas diversas deficiências. Quanto à Ouvidoria não foram apresentados documentos relativos às ações e/ou atividades desenvolvidas e aos atendimentos realizados. Verificou-se, ainda, quanto às instalações físicas, problemas quanto à acessibilidade dos usuários.

8.5 Quanto ao *site* oficial (www.novalima.mg.gov.br) foram evidenciadas deficiências que dificultam sua utilização, sendo que os problemas em sua estruturação relativos à disponibilização de serviços e informações, além de problemas na divulgação da Ouvidoria Geral do Município em sua página inicial.

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 Nova Lima a adoção das seguintes medidas:

9.1.1.1 Desenvolva e implemente um programa de capacitação do quadro de pessoal da Secretaria Municipal de Fazenda relativos à CFEM;

9.1.1.2 Renove o Acordo de Cooperação Técnica entre o DNPM e o Município e promova ações no sentido de operacionalizar as atividades nele previstas e promova as ações necessárias à operacionalização das atividades nele previstas, mantendo arquivos sistematizados dos documentos referentes às iniciativas da Prefeitura Municipal para verificação em futuras auditorias;

9.1.1.3 Mantenha arquivos sistematizados dos documentos referentes à Lei Municipal nº 2.431/2014 a fim de que seja preservada a memória dessas iniciativas para futuras consultas, auditorias e prestações de contas;

9.1.1.4 Defina as ações e as responsabilidades específicas das Secretarias e órgãos municipais envolvidos na implementação e operacionalização da Lei Municipal nº 2.431/2014;

9.1.1.5 Apresente um Cronograma de Ações para a implementação e operacionalização da Lei Municipal nº 2.431/2014, com a identificação dos responsáveis pelas ações nas diversas Secretarias e órgãos municipais e a previsão de datas para seu início e conclusão;

9.1.1.6 Apresente estudo econômico-financeiro em que estejam evidenciadas as necessidades financeiras da implementação e operacionalização da Lei Municipal nº 2.431/2014, bem como origem e destino dos recursos a serem investidos;

9.1.1.7 Mantenha registro dos processos de emissão da declaração de conformidade de empreendimentos sob licenciamento do Estado à legislação municipal;



- 9.1.1.8 Mantenha a capacitação regular de seus técnicos nas questões específicas de cada função e de acordo com alterações da legislação e da competência da Secretaria Municipal de Meio Ambiente;
- 9.1.1.9 Promova as adequações das instalações físicas, equipamentos e veículos de acordo com a demanda e necessidades do trabalho da Secretaria Municipal de Meio Ambiente;
- 9.1.1.10 Elabore normas e procedimentos para licenciamento e fiscalização relativas à Secretaria Municipal de Meio Ambiente assim o novo decreto sobre fiscalização ambiental for apreciado e publicado;
- 9.1.1.11 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;
- 9.1.1.12 Divulgue adequadamente a função institucional da Ouvidoria Geral no *site* oficial do Município e em outros meios aos quais a população tenha pleno acesso, 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;
- 9.1.1.13 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 as informações de forma ostensiva, clara e transparente, em especial no que se refere:
- 9.1.1.13.1 Ao acesso facilitado à legislação municipal e, se possível, com destaque para o Plano Diretor, bem como os procedimentos para sua revisão;
- 9.1.1.13.2 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;
- 9.1.1.13.3 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, 17 de junho de 2016.

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.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Produto interno bruto dos Municípios de Minas Gerais – 2010. Disponível em <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/pib/pib-municipais/164-informativo-pib-municipios-mg-2010/file>. Acesso em 21/09/2015.

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.

NOVA LIMA, Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Nova Lima. Diagnóstico. Realizado por Jorge Wilhelm Consultores Associados. Fevereiro/2006.

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.