



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 Itabirito





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 Itabirito

Equipe de auditoria:

Janaína Andrade Evangelista
Valéria Cristina Gomes dos Santos
Marcelo Vasconcellos Trivellato – Coordenador da Equipe
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 Itabirito, 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 Estado 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

CMDRS - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável

CODEMA - Conselho Municipal de Meio Ambiente

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

COPAM - Conselho Estadual de Política Ambiental

DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral

EIA - Estudo de Impacto Ambiental

FJP - Fundação João Pinheiro

FUNDI - Fundo de Desenvolvimento Econômico de Itabirito

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IPEAD/MG - Instituto de Pesquisas Econômicas Administrativas e Contábeis de Minas Gerais

ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

PIB - Produto Interno Bruto

PMDRS - Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável

PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental

RIMA - Relatório de Impacto Ambiental

SEDE - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico

SEMAPA - Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento

SEMAM - Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

SIACE – Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira

SICOM – Sistema Informatizado de Contas dos Municípios

SIGPLAN - Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual

SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente



LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Itabirito: Centro de Referência e Informações Turísticas	29
Figura 2 - Itabirito: área de mineração da empresa Gerdau	38
Figura 3 - Site não estruturado	49
Figura 4 - Site oficial: estrutura da Prefeitura Municipal de Itabirito	49
Figura 5 – Site oficial: receitas públicas	50

SIGILOSO



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
A MISSÃO INSTITUCIONAL DO TCEMG E A AUDITORIA OPERACIONAL.....	7
IDENTIFICAÇÃO DO TEMA.....	8
ANTECEDENTES.....	9
OBJETO E ESCOPO DA AUDITORIA.....	10
METODOLOGIA DE ANÁLISE	11
ESTRUTURA DO RELATÓRIO.....	13
2. VISÃO GERAL.....	14
3. ATUAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABIRITO NO ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA CFEM.....	16
4. OS RECURSOS DA CFEM E AS POLÍTICAS DE DIVERSIFICAÇÃO DA ECONOMIA LOCAL	20
5. PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ITABIRITO 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	42
7. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR.....	53
8. CONCLUSÃO	54
9. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	56
REFERÊNCIAS	59

1. INTRODUÇÃO

A MISSÃO INSTITUCIONAL DO TCEMG E A AUDITORIA OPERACIONAL

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

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

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

(...)

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

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

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

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

IDENTIFICAÇÃO DO TEMA

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

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

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

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

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

ANTECEDENTES

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

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

Entre 2003 e 2010 foi verificada a expansão de mais de 250% nas exportações mineiras. Entretanto, a situação é preocupante, uma vez que, dentre os produtos da pauta, os setores que apresentaram maiores taxas de crescimento foram aqueles de baixa complexidade tecnológica e pequena agregação de valor, relativos à agropecuária e à mineração.

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

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

(...)

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

(...)

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

Tais estudos demonstram a importância e a necessidade da adoção de políticas econômicas que promovam a desconcentração regional do produto e do emprego e a diversificação da produção, conciliadas com a melhoria de indicadores sociais



e ambientais em todas as regiões de Minas, o que será determinante para a sustentabilidade da receita fiscal mineira. Nesse sentido, frisa-se a valiosa contribuição do IPEAD, que sugeriu diretrizes para a política de desenvolvimento regional do Estado, conforme estampado no relatório técnico e no seu apêndice (Anexo 1). (Grifo nosso)

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

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

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

OBJETO E ESCOPO DA AUDITORIA

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

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

- Questão 1: De que forma a Prefeitura Municipal atua no acompanhamento e fiscalização dos recursos provenientes da CFEM?
- Questão 2: De que maneira vem sendo implementadas as políticas de diversificação da economia do Município?

- Questão 3: De que forma o Município tem se envolvido no processo de licenciamento, acompanhamento do cumprimento das condicionantes e fiscalização de empreendimentos minerários?
- Questão 4: Em que medida a administração municipal contribui para a eficácia dos mecanismos de transparência da gestão pública em um contexto minerador?

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

METODOLOGIA DE ANÁLISE

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

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

- Análise *Stakeholders*, na qual foram identificados os principais atores envolvidos, bem como opiniões e conflitos de interesse e informações relevantes;
- Construção da Árvore de Problemas, na qual foram identificados os problemas por meio da revisão da literatura, de informações obtidas na pesquisa exploratória e de entrevistas com especialistas com atuação em mineração e meio ambiente. Sua construção permitiu a identificação e a organização das causas e consequências ou efeitos do problema central da auditoria.

1.16 A estratégia metodológica do trabalho centrou-se na pesquisa, utilizada em conjunto com estudos de caso dos Municípios mineradores como suporte para as análises de carácter 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 Itabirito, o levantamento de campo foi realizado no período de 21 a 25 de julho de 2014 e de 7 a 9 de julho de 2015. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas, direcionadas aos Secretários Municipais ou responsáveis pelas seguintes áreas: Fazenda; Planejamento; Meio Ambiente; Desenvolvimento Econômico; Patrimônio Cultural e Turismo;

Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Assessoria de Comunicação; Ouvidoria Municipal. Também foram entrevistados os técnicos municipais das áreas correspondentes, bem como líderes comunitários, membros do Conselho Municipal de Meio Ambiente – CODEMA, além de responsáveis por ações setoriais realizadas em diversas secretarias municipais. 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, destacam-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 Itabirito. 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 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.

2.1 O Município de Itabirito apresenta área territorial de 542,609 quilômetros quadrados e uma população predominantemente urbana estimada em 49.768 habitantes para 2015¹. O PIB *per capita* do Município em 2010 era de R\$ 41.378,26 (quarenta e um mil trezentos e setenta e oito reais e vinte e seis centavos)², superior ao PIB *per capita* do Brasil, de R\$19.882,00 (dezenove mil oitocentos e oitenta e dois reais)³, e 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 0,730, superior à média nacional, de 0,715⁴, e inferior à do Estado, de 0,731.⁵

2.4 No tocante à arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais - CFEM, o Município de Itabirito arrecadou no exercício de 2013 o equivalente a

¹Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=313190&search=||infogr%E1ficos:-informa%E7%F5es-completas> Acesso em 17/09/2015

² Idem.

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

⁴ Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=2583> . Acesso em 21/09/2015.

⁵ Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>. Acesso 21/09/2015.



R\$ 70.633.629,23 (setenta milhões seiscentos e trinta e três mil seiscentos e vinte e nove reais e vinte e três centavos) correspondendo a cerca de 32% (trinta e dois por cento) das Receitas Correntes do exercício, que totalizaram R\$ 223.533.273,73 (duzentos e vinte e três milhões quinhentos e trinta e três mil duzentos e setenta e três reais e setenta e três centavos).⁶

2.5 Verifica-se, portanto, que o percentual é bastante 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 se esgotar as 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.

⁶ Conforme informações disponíveis no Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo / Prestação de Contas Anual – SIACE/PCA

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

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

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

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

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

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

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

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

3.6 Não obstante as competências da Autarquia, considerando a importância 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 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 de que maneira o Município acompanha a arrecadação e a fiscalização da Compensação. O Município tem a possibilidade de celebrar o Acordo de Cooperação Técnica com o DNPM, por meio do qual pode ser viabilizada a cooperação técnica entre as partes, ou seja, a implementação de ações conjuntas no que se refere à CFEM, dentre as quais as explicitadas na seguinte cláusula padrão do Acordo:

CLÁUSULA TERCEIRA - DO PROGRAMA DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

O programa de cooperação de que trata a cláusula anterior abrangerá, em especial:

- I– o intercâmbio de dados cadastrais e de informações econômico-fiscais relativas à CFEM, quando das atividades de fiscalização.
- II– o intercâmbio com vistas a implementação da arrecadação da CFEM.
- III– a permuta e o aperfeiçoamento de técnicas e metodologias voltadas para as atividades de fiscalização.
- IV– a atuação conjunta das equipes de fiscalização do DNPM e da (**nome da Secretaria Municipal designada**).⁷

3.8 O Município de Itabirito assinou o Acordo de Cooperação nº 31/2011 em 29/08/2011, com vigência até 29/08/2016. Conforme informações e documentos apresentados por técnicos da Secretaria de Fazenda, houve fiscalizações relativas à CFEM realizadas pelo DNPM no Município que contaram com a participação de técnicos municipais e com apoio administrativo da Prefeitura.

3.9 Além disso, a Administração Municipal acompanha a arrecadação e a fiscalização da CFEM, o que foi evidenciado pela apresentação de relatórios mensais relativos às receitas e suas oscilações, elaborados por técnicos municipais.

⁷ Disponível em: <https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/acordo/Termo-de-cooperacao-tecnica-entre-dnpm-e-municipios.pdf>. Acesso em 24/11/15.

3.10 Apesar das evidências que indicam haver o acompanhamento da arrecadação e da fiscalização da CFEM por parte da Administração Municipal, verificou-se que havia deficiência na capacitação do quadro de pessoal da Secretaria Municipal de Fazenda quanto à CFEM e que a capacitação desses técnicos poderia resultar na otimização das atividades atualmente realizadas.

- Insuficiência de capacitação do quadro de pessoal da Secretaria Municipal de Fazenda quanto à CFEM

3.11 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. O Acordo de Cooperação nº 31/2011, firmado com o DNPM, em cláusula anteriormente transcrita, também aborda a questão do treinamento.

3.12 Nesse sentido, destaca-se que a Lei Municipal n.º 3007/2014, que dispõe sobre a estrutura organizacional da administração direta, conforme seu anexo Manual de Organização, estabelece que a Secretaria Municipal de Administração, por meio da Divisão de Capacitação, tem como atividades específicas:

- 01 - Executar ações inerentes à competência que lhe foi delegada, às definidas em regulamento e às que lhe forem determinadas por instância superior;
- 02 - Estruturar um programa permanente de desenvolvimento de pessoal, assegurando igualdade de oportunidades a todos os interessados;
- 03 - Identificar necessidades e gerenciar os processos de orientação, treinamento e desenvolvimento dos servidores da Prefeitura;
- 04 - Estruturar e executar um programa de treinamento introdutório para que todos os admitidos possam ser orientados antes do início de suas atividades profissionais;
- 05 - Cabe-lhe ainda, a execução de todas as atividades diretamente relacionadas à sua área de atuação, que sejam necessárias ao melhor desempenho geral da Organização.

3.13 Porém, apesar da previsão da legislação municipal, verificou-se que nos anos de 2013 e 2014 não foram realizados cursos ou treinamentos específicos sobre a CFEM, conforme informações prestadas pela Prefeitura Municipal. Os cursos e treinamentos feitos pelos técnicos da Secretaria Municipal de Fazenda entre 2013 e 2014 resumiram-se a 1 (um) curso com a duração de 1 (um) dia em 2013 e 1 (um) curso com a duração de 2 (dois) dias em 2014.

3.14 As competências relativas ao acompanhamento da arrecadação e da fiscalização da CFEM por parte da Administração Municipal demandam a capacitação permanente de seus servidores para o desempenho de suas atribuições. No entanto, 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 cursos e eventos de curta duração.

3.15 Portanto, considera-se que para a continuidade do desempenho das atividades relativas ao acompanhamento da arrecadação e da fiscalização da CFEM será necessário que a capacitação dos servidores do órgão fazendário municipal seja direcionada às necessidades específicas do exercício dessas atividades, a fim de estimular o desenvolvimento funcional e a formação especializada do corpo técnico local.

Efeitos das falhas na otimização do acompanhamento da CFEM por parte da Administração Municipal

3.16 Como efeitos das falhas na otimização do acompanhamento da CFEM podem ser destacadas a perda de competência no exercício das atribuições, o desestímulo ao desenvolvimento funcional e a perda da formação especializada do corpo técnico local.

Boa Prática

3.17 Constitui uma boa prática da Administração Municipal o acompanhamento da arrecadação e da fiscalização da CFEM, evidenciada pela elaboração de relatórios mensais relativos às receitas e suas oscilações e a participação de seus técnicos em fiscalizações realizadas pelo DNPM no Município.

Recomendações

3.18 Com base nas deficiências apuradas recomenda-se que a Prefeitura Municipal de Itabirito:

- Desenvolva e implemente um programa de capacitação do quadro de pessoal da Secretaria Municipal de Fazenda relativo à CFEM.

Benefícios esperados

3.19 Com a implementação das recomendações no que se refere 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;
- 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 DNPM⁸ 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

⁸ 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 infraestrutura 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 das ações de diversificação econômica local

4.9 O Município de Itabirito apresentou falhas na implementação das ações de diversificação econômica local. Após o exame da documentação obtida junto à municipalidade, bem como entrevistas com secretários e técnicos municipais e visitas aos locais em que se desenvolvem os programas, 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. Não há um planejamento específico para a aplicação dos recursos da CFEM em saúde, infraestrutura, urbanismo, diversificação econômica e educação;
- iii. O processo de implementação dos programas de diversificação da economia local propostos pelo Plano Diretor em 2005 tem sido muito longo, considerando que os planos, programas e projetos setoriais não foram elaborados e/ou 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 Desenvolvimento de Itabirito, instituído pela Lei Municipal nº 2.466/2005, estabelece as diretrizes do desenvolvimento técnico-produtivo do Município, conforme transcrito a seguir:

Artigo 18 - O Município de Itabirito buscará seu desenvolvimento técnico-produtivo a partir da promoção do desenvolvimento local de forma integrada e sustentável, priorizando as atividades geradoras de trabalho e renda, promovendo a igualdade e a justiça social e se dará, prioritariamente, segundo as seguintes diretrizes:

(...)

II- Busca da diversificação econômica local, através de ações consistentes e integradas, envolvendo a educação formal e profissional da população local, o uso sustentável dos recursos naturais do Município e o aproveitamento de suas vantagens competitivas.

4.11 O Plano Diretor de Desenvolvimento de Itabirito estabelece as ações prioritárias para o desenvolvimento técnico-produtivo, nos termos do artigo 19 da referida Lei Municipal. Nesse sentido, o Plano Diretor prevê a formulação de planos, programas e projetos setoriais, dentre os quais: o Plano Estratégico de Desenvolvimento Municipal; o Plano Municipal de Desenvolvimento Agrícola; e a reformulação e/ou adequação do Plano Municipal de Turismo. Os dois primeiros não foram apresentados à equipe de auditoria. Quanto ao turismo, o plano apresentado foi elaborado após a promulgação da Lei Municipal nº 2.979/2013, que dispõe sobre a Política Municipal de Turismo.

4.12 O Município conta ainda com leis de incentivo ao desenvolvimento local, a saber: a Lei Municipal n.º 2.836/2011 e suas alterações, que dispõem sobre o Fundo de Desenvolvimento Econômico do Município de Itabirito – FUNDI; e a Lei Municipal nº 2.958/2013, que dispõe sobre o Programa Empresa Ativa. No entanto, com relação a esses normativos foi encaminhado pedido de auditoria de conformidade para o exame da legalidade e legitimidade dos atos de gestão praticados.

4.13 Desse modo, dentro do escopo desta auditoria operacional, a situação encontrada no Município de Itabirito denota deficiências na implementação das diretrizes de diversificação econômica local previstas no Plano Diretor. Essas deficiências relacionam a diversos fatores, dentre as quais se destacam as seguintes: a) deficiências no processo de elaboração da política setorial agropecuária; b) não apresentação de mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas de desenvolvimento do setor turístico.

- Falhas no processo de elaboração da política setorial agropecuária

4.14 Na análise da implementação das diretrizes referentes à política agropecuária municipal, verificou-se a decorrência de um longo período para a elaboração e implementação da regulamentação das ações relativas a esse setor econômico. Nesse sentido, cabe destacar a Lei Municipal nº 2.582/2007, que dispõe sobre a instituição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS, incumbindo-o de promover a participação das

comunidades rurais na elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – PMDRS, como segue:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a instituir o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS, órgão gestor do desenvolvimento rural sustentável do Município de Itabirito, que terá função consultiva ou deliberativa, segundo o contexto de cada política pública ou programa de desenvolvimento rural em implementação.

(...)

Art. 2º - Ao CMDRS compete promover:

I. O desenvolvimento rural sustentável do Município, assegurando a efetiva e legítima participação das comunidades rurais na discussão e elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – PMDRS, de forma a que este contemple ações de apoio e fomento à produção e comercialização de produtos da agricultura familiar e da reforma agrária, à regularidade da oferta, da distribuição e do consumo de alimentos no Município, e à organização dos agricultores familiares, buscando sua promoção social, à geração de ocupações produtivas e à elevação da renda;

4.15 O Regimento Interno do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, em seu artigo 2º, acrescenta as seguintes competências:

Art. 2º. (...):

(...)

IV - Viabilizar soluções para políticas agrícolas municipal, regional, estadual e federal, levando em consideração os aspectos sociais, os recursos econômicos e natureza municipais, bem como a política regional para desenvolvimento rural.

4.16 Por sua vez, a Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SEMAPA, nos termos do Manual de Organização, tem como missão:

(...) promover o desenvolvimento rural sustentável do Município de Itabirito, através de ações de fomento e de assistência técnica e extensão rural, assegurando a melhoria da qualidade de vida do produtor rural.

4.17 Na descrição de atividades específicas da Secretaria consta o seguinte:

Coordenar a elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – PMDRS - 2013/2020, com a participação das entidades representativas do setor rural;

4.18 Em relação ao PMDRS 2013-2020, constituem ações da SEMAPA, conforme o Plano de Ação da Secretaria de 2013/2016:

- 4.1 Apresentar proposta para o CMDRS e demais entidades ligadas ao setor rural.
- 4.2 Propor a criação de um grupo de trabalho para a elaboração do cronograma e etapas do trabalho
- 4.3 Apresentações dos resultados para as entidades ligadas ao setor rural, Executivo e Legislativo

4.19 A união de esforços por parte do Poder Público e dos produtores rurais passa a constituir um poderoso instrumento de diversificação econômica do Município, com incremento do aumento de produção agrícola e pecuária, acarretando geração de emprego e renda no meio rural. Neste contexto, torna-se essencial a materialização das propostas contidas nos diversos instrumentos normativos que lhe dão sustentação jurídica e a adoção de políticas públicas municipais direcionadas ao segmento rural.

4.20 A fim de contribuir para a elaboração do PMDRS, foi convocada por meio do Decreto Municipal nº 10.214/2014 a Conferência Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, realizada em 12/04/2014 com o objetivo de debater questões estratégicas relacionadas ao desenvolvimento rural sustentável de Itabirito. Conforme informações prestadas pelo Secretário Municipal, antes do evento foram realizadas pré-conferências em todas as regiões do Município nos meses de fevereiro e março de 2014.

4.21 Em 13/05/2015, conforme a Ata da 44ª Reunião do CMDRS, dentre os assuntos abordados constou o seguinte:

- 1) Leitura das propostas aprovadas na Primeira Conferência Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, com destaque da proposta número quatro: Monitoramento e preservação dos recursos hídricos, base para o desenvolvimento sustentável;
- 2) O Secretário de Agricultura, Pecuária e Abastecimento Antônio Neto de Avelar destacou a participação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável na organização da Conferência, falou da importância quanto à elaboração de um documento referente as propostas aprovadas na conferência, e entrega-lo formalmente ao Poder Legislativo do Município para elaboração de futuros projetos;
- 3) O Conselheiro Lúcio Passos Ferreira, representante da EMATER destacou a necessidade de elaborar para cada proposta justificativas e objetivos para melhor nortear o Legislativo e Executivo na elaboração e execução de projetos visando o desenvolvimento rural sustentável. O documento deverá ser entregue a todas as Secretarias em cerimônia para esse fim (...).

4.22 Na Ata da 45ª Reunião do CMDRS, de 15/07/2014, foi relatado o seguinte:

Foi marcada reunião na SEMAPA para o dia 22/07/14 (...) para elaborar justificativa e objetivo para cada proposta aprovada na I Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável e encaminhar para as secretarias competentes.

4.23 O CMDRS voltou a se reunir sem que fosse mencionada a elaboração do documento. Em relação à 46ª reunião do CMDRS, de 12/08/2014, consta da Ata:

O presidente relata sobre o Programa Estruturador Cultivar, Nutrir e Educar onde este passa a dar abertura para os produtores comercializarem não somente com as Escolas Municipais, mas também com as Escolas Estaduais.
(...)



O conselheiro Alvim falou que seria mais fácil pré-determinar um plantio específico para cada produtor.

4.24 Em 23/09/2014, conforme Ata da 47ª Reunião do Conselho, foi sugerida:

(...) Foi sugerido pelo Conselheiro Rainer a apresentação de plano de ação, elaborado pela Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento para execução das propostas aprovadas na I Conferência Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, a ser analisado pelo CMDRS.

4.25 Não foi apresentada documentação comprobatória referente ao plano de ação relativo às propostas aprovadas na I Conferência. Além disso, não foram apresentadas Atas posteriores à da 47ª Reunião do CMDRS. Deve ser salientado que o Termo de Posse dos Conselheiros do CMDRS refere-se ao biênio 2013/2014, não tendo sido apresentados documentos que indiquem a nomeação ou recondução de Conselheiros para o biênio subsequente.

4.26 Pelo exposto, verificou-se que, apesar da realização de mobilizações e de discussões acerca da política de desenvolvimento do setor agropecuário do Município, o processo de elaboração do PMDRS encontra-se interrompido, o que pode ser apontado como um dos fatores causadores das deficiências na implementação das ações de diversificação econômica local previstas no Plano Diretor de Itabirito.

- Não apresentação de mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas de desenvolvimento do setor turístico

4.27 Conforme mencionado anteriormente, o Plano Diretor de Desenvolvimento de Itabirito estabelece as ações prioritárias para o desenvolvimento técnico-produtivo, nos termos do artigo 19 da referida Lei Municipal, como segue:

Artigo 19 - São ações prioritárias para o desenvolvimento técnico-produtivo do Município:

(...)

XIV- fortalecer os projetos de turismo rural e urbano, através de programa específico, seguindo orientações do Plano Municipal de Turismo.

4.28 A Lei Municipal nº 2.979/2013 dispõe sobre a Política Municipal de Turismo de Itabirito e apresenta, em relação a metas e programas, o seguinte:



Art. 5º - A Política Municipal de Turismo é regida por um conjunto de leis e normas, voltadas ao planejamento e ordenamento do setor, e por diretrizes, metas e programas definidos no Plano Municipal do Desenvolvimento do Turismo.

4.29 Em relação ao Plano Municipal de Turismo de Itabirito, constatou-se que as metas propostas para o período de 2013-2016 foram detalhadas em subtítulos, o que constitui um roteiro para aplicação e implementação das metas propostas. Na oportunidade, informamos que tais ações serão objeto de acompanhamento por parte deste Tribunal, a fim de verificar a efetividade das ações propostas.

4.30 A título de exemplificação, destacamos a seguir as seguintes metas para o setor no período 2013-2016, conforme Plano apresentado pelo Secretário Municipal constam:

4.1 Diversificar a oferta turística do Município a curto prazo

4.2 Integrar a sociedade no processo de desenvolvimento da atividade turística a médio prazo

4.3 Dispor de infraestrutura de apoio e serviços turísticos adequados ao turismo a médio prazo

4.4 Dispor de mão de obra qualificada para atuação no setor turístico a médio prazo

4.5 Criar condições para gerar novos empregos a longo prazo

4.6 Aumentar a demanda de visitantes no Município a longo prazo

4.31 Observa-se que as metas foram apresentadas de forma sintética, sem detalhamento dos objetivos que se pretende alcançar. Seria necessária a definição de parâmetros que possibilitassem o monitoramento e a avaliação da política pública, de modo a quantificar e/ou qualificar o alcance dos objetivos inicialmente propostos.

4.32 Conforme Plano Municipal do Turismo, a Prefeitura informou que para diversificar a oferta turística a curto prazo serão realizadas ações nas áreas de qualificação de mão de obra, capacitação gerencial e comercial de empreendedores e promoção do Município. Em atendimento a esta meta, a Prefeitura enfatiza que:

O sucesso do turismo local dependerá, em grande parte, da compreensão do funcionamento da atividade, da oferta da hospitalidade, do engajamento profissional e da realização de investimentos por parte de empresários, proprietários de terra, autoridades, lideranças municipais e pessoas comuns, para que a partir daí a sociedade seja a principal beneficiada dos impactos positivos que o turismo poderá proporcionar, tornando-se o agente principal do desenvolvimento turístico e, também, da conservação

dos recursos naturais, culturais e históricos existentes que são o insumo básico para a existência da atividade turística no Município.

4.33 Quanto à infraestrutura de apoio e serviços turísticos, a Administração afirma que:

(...) deverá ser desenvolvido um método oficial do Município em parceria com as entidades relacionadas com a atividade turística para o monitoramento e avaliação dos empreendimentos, favorecendo a busca e a manutenção da qualidade na prestação de serviços no Município.

4.34 A respeito da criação de condições para gerar novos empregos, destaca-se a necessidade de:

(...) fomentar a qualificação de mão de obra e integrar a comunidade no processo de desenvolvimento da atividade turística local, acredita-se que propiciará crescimento do número de posto de trabalho oferecidos pelos meios de hospedagem, bares e restaurantes, serviços de entretenimento e demais integrantes do sistema turístico municipal.

4.35 A Lei Municipal nº 2.992/2014 instituiu o exercício de 2014 como o Ano de Desenvolvimento da Atividade Turística de Itabirito com a finalidade de alavancar e contribuir para a consolidação do Município no cenário turístico regional e nacional, com foco no desenvolvimento econômico.

4.36 O artigo 4º da referida Lei Municipal elenca uma série de objetivos dos projetos turísticos, listados de forma sintética, conforme relacionamos a seguir: a) incentivo à gestão participativa, através de conscientização da sociedade; b) estruturação da oferta turística; c) qualificação do produto turístico; d) promoção e apoio à comercialização; e) gestão direcionada para o fortalecimento da atividade turística; f) fomento em eventos com retorno econômico para a atividade turística; g) fomento em projetos que visem à otimização do potencial turístico; h) investimento e diversificação do calendário de eventos culturais, promovendo a diversificação e atraindo turistas.

4.37 A respeito da avaliação e do monitoramento, deve ser mencionada a elaboração do documento Portfólio do Turismo - Ano Municipal de Desenvolvimento da Atividade Turística - Itabirito 2014⁹, a fim de apresentar as ações desenvolvidas em 2014. O referido Portfólio apresenta os resultados do setor em 2014, tendo sido desenhado para a divulgação das ações realizadas naquele ano. Destaca-se que, em relação ao Centro de Referência e Informações

⁹ Disponível em http://issuu.com/Prefeituradeitabirito/docs/portfolio_a4_cultura_anoturismo2014. Acesso em 14/09/2015.

Turísticas – CRIT – Figura 1, o Portfólio destaca, no item 6.1, atividades referentes ao CRIT Móvel, que teria desenvolvido ações relacionadas ao turismo em 2014.



Figura 1 - Itabirito: Centro de Referência e Informações Turísticas

4.38 Trata-se, portanto, de um documento que, por sua natureza, não apresenta o detalhamento requerido de um documento relativo ao monitoramento e à avaliação da política pública. Não obstante, nota-se que várias das ações envolvem diversas Secretarias Municipais, o que implica esforço de coordenação da atuação dos responsáveis para a consecução dos objetivos estabelecidos pela política pública.

4.39 Sendo assim, considerando o disposto na legislação, bem como os dados apresentados no Portfólio, observa-se que as ações encontram-se delineadas de forma genérica, carecendo do detalhamento de elementos que possam materializar e institucionalizar a implantação de políticas públicas voltadas para o turismo no Município. Nesse sentido, cabe citar o Plano Diretor Municipal, que estabelece:

Artigo 23 - São ações prioritárias para o desenvolvimento institucional do Município:
(...)
III- definir indicadores setoriais/regionais de acompanhamento e avaliação das políticas públicas;
(...)
Artigo 25 - O Município deverá criar instância de planejamento com uma estrutura que permita:
(...)
II- o planejamento, a definição, a avaliação e o monitoramento das políticas públicas municipais, em articulação com a comunidade e demais entidades e órgãos da Administração Municipal, notadamente através de um programa de avaliação das políticas de desenvolvimento sustentável;

4.40 Portanto, em atendimento ao disposto no Plano Diretor, devem ser apresentadas as metas e os mecanismos de monitoramento e avaliação da política de turismo instituídos pelo Município.

Recomendações

4.41 Com base nas deficiências apuradas na implementação dos programas de diversificação da economia local recomenda-se que a Prefeitura Municipal de Itabirito:

- Mantenha arquivos sistematizados dos documentos referentes aos projetos analisados nos setores agropecuário e turístico a fim de que seja preservada a memória dessas iniciativas para futuras consultas, auditorias e prestações de contas.
- Desenvolva mecanismos de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – PMDRS, a ser elaborado, e do Plano Municipal de Turismo, por meio de indicadores de desempenho e qualidade, a serem aferidos periodicamente de modo a possibilitar a criação de uma base de dados comparáveis, disponibilizando os seus resultados regularmente por meio da internet.
- Em relação à política setorial agropecuária do Município:
 - Reative o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS, realizando as reuniões periódicas, promovendo a nomeação de membros para o atual biênio

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

- Nomeie um grupo de trabalho para a elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – PMDRS a partir das propostas aprovadas na I Conferência Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável;
- Apresente o cronograma e as etapas do trabalho a ser realizado pelo grupo de trabalho, estabelecendo data para sua conclusão e apresentação do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – PMDRS para as entidades ligadas ao setor rural, Executivo e Legislativo.
- Em relação às políticas de desenvolvimento do setor turístico:
 - Apresente metas e indicadores para o monitoramento, acompanhamento e avaliação da implementação do Plano Municipal de Turismo;
 - Apresente o planejamento setorial com a identificação das ações a serem implementadas pelas diversas Secretarias e as responsabilidades específicas relativas à sua implementação, bem como a definição de outros parceiros públicos e/ou privados envolvidos.

Benefícios esperados

- 4.42 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;
 - Aprimoramento do monitoramento e da avaliação dos resultados dos programas de diversificação da economia local;
 - Maior eficiência na diversificação da economia local.

5. PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ITABIRITO 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, processo nº. 951.431 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 de seu cumprimento fazem com que o processo de licenciamento perca efetividade. Assim, o Município acaba arcando com o ônus decorrente dos impactos gerados pela mineração ou dos gastos para sua mitigação.

5.5 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 Com base nas legislações federal e estadual, o empreendedor é responsável pela recuperação do ambiente degradado. Cabe ao poder público identificar esses impactos, com o

auxílio dos Estudos de Impacto Ambiental – EIA realizados pelo empreendedor, e estabelecer condicionantes que garantam a recuperação do ambiente degradado e a mitigação ou a compensação dos impactos sofridos pelo ambiente e pela sociedade. Estado e Município devem atuar de forma complementar na proteção ao meio ambiente, sendo que o Município tem a competência para fiscalizar empreendimentos em seu território que possam causar impactos ao meio ambiente.

5.9 A Lei Municipal nº. 2.417/2005 dispõe sobre a política de proteção, do controle e da conservação do ambiente, da melhoria da qualidade de vida e do desenvolvimento sustentável no Município de Itabirito e determina:

Art. 8º As fontes poluidoras, quando de sua construção, instalação, ampliação ou funcionamento, deverão obrigatoriamente, submeter-se a licenciamento ambiental perante a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, na forma indicada no Regulamento desta Lei.

(...)

§2º O poder Executivo Municipal, na forma indicada no regulamento desta Lei, somente expedirá Alvará de Localização e de Funcionamento, ou quaisquer outras autorizações relacionadas com a instalação, construção, ampliação ou funcionamento de fonte potencialmente poluidora, após parecer técnico favorável de Secretaria Municipal de Meio Ambiente, e anuência do CODEMA nos termos do Regulamento desta Lei e demais normas decorrentes.

5.10 Já o artigo 11 da mesma Lei estabelece que:

Art. 11 No caso de grave iminente perigo público, o Poder Executivo Municipal fica autorizado a determinar medidas de emergência, a fim de evitar episódios críticos de poluição ambiental ou impedir sua continuidade, sempre que perceber risco para vidas humanas, recursos ambientais ou econômicos significativos.

5.11 Nesse mesmo alinhamento a Lei Municipal nº 3.007/2014, que dispõe sobre a estrutura organizacional da administração direta do Município de Itabirito, estabelece:

Art. 2º - O Município de Itabirito (...) tem como objetivo permanente assegurar a população condições indispensáveis ao acesso a níveis crescentes de progresso e bem estar e especificamente assegurar:

(...)

X. a exploração racional dos recursos naturais do Município, ao menor custo ecológico, assegurando a proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas, preservando a flora, a fauna e os recursos hídricos e estimulando a recuperação das áreas degradadas;

5.12 A obrigação do Município de atuar no sentido da preservação do meio ambiente e do estabelecimento de condições para o desenvolvimento sustentável também está presente no seu Plano Diretor, Lei Municipal nº 2.466/2005, como por exemplo quanto ao que estabelece o artigo 20:

Art. 20 - O Município de Itabirito buscará seu desenvolvimento geoambiental a partir da adoção de conceitos e práticas de planejamento, gestão e controle ambiental e urbanístico participativos que possibilitem a integração de todos os níveis de governo que atuam na área ambiental e urbana e dos segmentos da sociedade e se dará, prioritariamente, segundo as seguintes diretrizes:

(...)

III- Exploração sustentável da atividade mineradora e das demais atividades econômicas do Município, inclusive no meio rural.

5.13 Estabelece ainda no artigo 21 dentre as ações prioritárias para o desenvolvimento geoambiental do Município:

Art. 21 – (...)

IV- aumentar o quadro de fiscais da Prefeitura Municipal de Itabirito, especialmente nas áreas ambiental e de vigilância sanitária, de posturas, de obras e de urbanismo;

V- regularizar as atividades de extração mineral no Município;

5.14 De toda a exposição feita nos parágrafos anteriores verifica-se o importante papel do Município quanto à fiscalização dos impactos da mineração, bem como, quanto a sua atuação complementar no processo de licenciamento ambiental realizado pelo Governo do Estado e de fiscalização do cumprimento das respectivas condicionantes. Fica clara ainda a competência do poder público municipal de fiscalizar os impactos gerados pelos empreendimentos minerários com a finalidade de garantir a preservação do meio ambiente e a qualidade de vida da população. Entretanto como será apresentado nos parágrafos a seguir tal atuação ainda requer aprimoramento para que seja alcançado o desenvolvimento sustentável.

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 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.

5.16 A partir das entrevistas realizadas com técnicos e o Secretário Municipal de Meio Ambiente, assim como pelos relatórios de fiscalização pôde-se verificar que o Município não acompanha todas as condicionantes. Acrescenta-se ainda que o Município não é informado pelo SISEMA sobre as condicionantes do licenciamento de empreendimentos minerários no Município. A participação do Município nos licenciamentos realizados pelo SISEMA restringe-se à emissão da declaração de conformidade do empreendimento com a legislação municipal, conforme relato do Secretário Municipal de Meio Ambiente. Quando questionado se o Município participava do licenciamento de empreendimentos minerários realizados pelo Estado, o Secretário respondeu que: “Só na declaração de conformidade, não acredito em audiência pública uma vez que não é imperativa, é só consultiva, é ‘*pro forma*’.”

5.17 A declaração de conformidade no Município segue um rito que envolve a elaboração de parecer pela equipe da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e submissão ao CODEMA para aprovação, sendo assinada pelo Secretário e pelo Prefeito, conforme relatos dos técnicos de meio ambiente listados a seguir. No Parecer da Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SEMAM são definidas condicionantes para a Declaração de Conformidade.

Tem das empresas que a gente faz vistoria para emissão de declaração de conformidade. Os empreendimentos que damos declaração é com cópias para o Município. Chegam através de solicitação nossa. Após a apresentação dos estudos, analisamos a questão montamos os processos para submeter à aprovação dos conselheiros do CODEMA. Envolvidos diretamente nesse processo são 3 fiscais e 3 técnicos. Quando necessita de visão de outros profissionais é solicitado ajuda e contamos com assessoria jurídica, biólogos. (TMA14)

A Declaração de Conformidade Ambiental. Quem assina é o Secretário do Meio Ambiente, o Prefeito e CODEMA. O Município solicita documentação toda e a partir daí analisa e apresenta ao CODEMA que emite seu parecer. (...)

A declaração de conformidade é um dos itens exigidos pelo Estado. É o único momento que o Município pode participar. De 2013 o Município tem procurado participar efetivamente. Analisa todos estudos ambientais e projeto a serem implantados. (TMA15)

Declaração de conformidade é um dos primeiros documentos solicitados. Nós solicitamos os mesmos documentos do Estado. Agenda vistoria e vai em conjunto. (TMA14)

5.18 Ainda de acordo com o relato dos técnicos da SEMAM, os técnicos daquela Secretaria não são envolvidos na elaboração do EIA/RIMA pelas empresas de consultoria e mineradoras. De acordo com o relato dos técnicos, há participação nos estudos de empreendimentos licenciados pela Prefeitura, mas nos empreendimentos licenciados pelo Estado não há participação dos técnicos da SEMAM.

(...) se for loteamento acompanha de perto, mas mineração não acompanhamos. (TMA14)

Na elaboração do EIA eu creio que nem do Estado há participação. Contrata empresas especializadas para realizar os estudos. O que o Município faz é perceber alguma condicionante que acha que pode ter maior impacto, ele pode solicitar da empresa que cumpra alguma condicionante imposta pelo próprio Município para evitar maior impacto. O empreendedor não gosta que o Município intervenha. (TMA15)

5.19 O Município possui planejamento e controle quanto aos processos de fiscalização ambiental, entretanto sua atuação com relação à mineração ainda é pequena. Conforme relato dos técnicos não há acompanhamento do cumprimento de todas as condicionantes, exceto quanto àquelas para as quais a empresa tem obrigação de enviar relatórios à Prefeitura. Nesse caso é realizada a análise dos relatórios, mas não há inspeção *in loco*. A fiscalização ambiental ordinária tem sido feita somente nos processos licenciados pela Prefeitura. As falas dos técnicos de meio ambiente quando questionados se o Município acompanha o cumprimento das condicionantes foram transcritas a seguir e evidenciam essa situação.

Não. Muitas vezes a empresa reluta em fornecer informações. É bem burocrática e não é satisfatória. Às vezes um tempão para autorizarem a entrar. Teve vez que até o prefeito teve que ir lá. O acesso da Polícia ambiental é mais fácil do que do fiscal. Não temos conhecimento das condicionantes. Temos que recorrer na empresa para pedir informação ou até à Supram. (TMA14)

Sim. Só é apresentado relatório e nós não vamos lá acompanhar. Não vamos lá ver. Só acompanhamento os relatórios com relação água, uso da água na área de mineração. (TMA15)

5.20 Quando questionados sobre como é a fiscalização dos impactos da mineração pelo Município:

Eu acho que estamos muito aquém. Não temos feito efetivamente fiscalização repassamos para polícia de meio ambiente. (TMA14)

O Município não tem feito fiscalização periódica porque a competência de fiscalizar é do Estado (classe 5). A gestão é do Estado. O Estado faz o licenciamento e teria que fazer a fiscalização. O Município fica “tolhido” de agir. A empresa tem alguns limites ao fiscal municipal, às vezes pode acontecer. O fiscal pode entrar acompanhado por equipe da empresa. (TMA15)

Tímida. (TMA16)

5.21 Para denúncias de impactos ambientais cuja competência para atuação não é do Município são elaborados relatórios de impacto que são encaminhados ao SISEMA ou à polícia ambiental, o que demonstra iniciativa para a atuação conjunta com demais órgãos de fiscalização ambiental.

5.22 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, como no caso da mineração da Gerdau da Figura 2, e seus impactos, essa atuação pode ser ampliada e estreitada a relação com o SISEMA.



Figura 2 - Itabirito: área de mineração da empresa Gerdau

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

5.23 Passa-se a discorrer nos parágrafos seguintes sobre causas da deficiência da participação do Município no licenciamento ambiental e na fiscalização das condicionantes.

5.24 Segundo relatos dos técnicos municipais e do Secretário Municipal de Meio Ambiente de Itabirito, 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.

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

5.26 Os técnicos em meio ambiente declararam-se de maneira geral satisfeitos com instalações, equipamentos e capacitação. Entretanto, conforme relatos transcritos a seguir, a melhoria das ações

de capacitação é recente e portanto deve-se destacar a necessidade de dar continuidade a essas ações.

Agora, a partir de 2013 a Prefeitura investe. Antes de 2013 era servidor que custeava. Somente teve um treinamento inicial. A maioria dos cursos foram oferecidos de 2013 para agora. (TMA14)

Com a previsão de o Município assumir a gestão no seu território, falta treino nas ações da área minerária, com foco em fiscalização de alguns quesitos: água, finalização de resíduos e disposição final de rejeitos. Na área de poluição atmosférica. A partir de 2012 o Município passou a insistir com as empresas para evitar essa poluição. A mina de Fernandinho da Namisa, para controlar a poluição puseram polímeros (evita poeira – umidifica) a partir de 2012. Tem ausência de equipamento de controle. O que foge à competência do Município. A exigência é competência estadual. O Município tem feito ações fiscais proibindo que veículos com barro de minério circulassem na cidade, aplicando multas. As empresas têm instalado sistema de lavagens desses veículos. Ações pró ativas no sentido de evitar a poluição. (TMA15)

5.27 Há também a previsão de o Município assumir o licenciamento dos empreendimentos classe 3 a 5, o que vai demandar ampliação do número de servidores e capacitação quanto ao licenciamento. O técnico TMA14 disse não ter feito treinamento para suas funções, mas que realizou outros cursos não específicos e considera que a Prefeitura investe no treinamento e capacitação de seus técnicos:

Quando queremos fazer curso o Secretário da liberdade para isso. Solicitamos para fazer o curso de 'Avaliação de riscos'. (TMA14).

5.28 Ao serem questionados se receberam treinamento específico para fiscalização de danos ou degradação do meio ambiente, dois dos três entrevistados disseram que não, e o técnico TMA15 disse ter recebido somente treinamento inicial.

Em 2007 um treinamento inicial com assessoria jurídica e pessoal da Secretaria com relação à fiscalização para classe o (zero). A partir de mês que vem os fiscais que entrarão com o concurso terão que ter curso superior na área de meio ambiente. O Plano de carreira prevê progressão por titulação. A partir de 2013 foram realizados cursos para que o Município pudesse assumir a gestão e fiscalização dos empreendimentos de impacto local (Complementar 140). (TMA15)

Tem um curso marcado para agosto do CBCN (Universidade Federal de Viçosa). (TMA16)

5.29 Portanto quanto à estrutura física e ao treinamento dos técnicos a informação obtida nas entrevistas aponta para a satisfação de ambos, com a ressalva de que é preciso manter atenção às alterações de competências e da legislação para a permanência dessa condição.

5.30 Quanto ao número de servidores comparado ao número e porte dos empreendimentos há evidências de necessidade de ampliação da equipe. Quando questionados sobre a dificuldade de execução do trabalho de fiscalização os técnicos relataram:

Para atuação quem faz é somente os fiscais. Os técnicos ajudam. Mas há poucos fiscais para a cidade que é grande. (TMA14)

Na execução a dificuldade maior é o tamanho do Município em relação a quantidade de fiscais. São poucos fiscais para uma área grande. Os processos são facilitados devido à assessoria jurídica da Prefeitura (quando há dúvidas) e biólogos, engenheiros que na maior parte são contratados para atender e dar maiores informações que precisamos. (TMA15)

5.31 Ressalta-se que neste Relatório de Auditoria Operacional estão indicadas as deficiências que competem ao Município. Por sua vez, as deficiências relacionadas ao SISEMA foram incluídas no Relatório de Auditoria Operacional: Gestão Estadual das Atividades de Extração do Minério de Ferro – em tramitação nesta Corte, processo nº. 951.431, assim como as respectivas recomendações de correção e aprimoramento. O Relatório relativo ao SISEMA poderá ser acessado pelo Município após o julgamento, quando ele se torna público e o Município poderá participar em parceria com o TCEMG do acompanhamento do cumprimento do plano de ação apresentado pelo SISEMA.

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

5.32 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.

5.33 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

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

- Realização de análise técnica dos empreendimentos para a concessão da carta de anuência compreendendo, em alguns casos, vistorias por equipe composta por técnicos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e membros do CODEMA;
- Submissão ao CODEMA do parecer técnico para emissão da carta de anuência.

Recomendações

5.35 Com base nas deficiências apuradas recomenda-se à Prefeitura Municipal de Itabirito que:

- 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 de acordo com as novas demandas e necessidades do trabalho da Secretaria Municipal de Meio Ambiente;
- 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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...) para atender as demandas sociais é fundamental fortalecer ainda mais os mecanismos de governança como forma de reduzir o distanciamento entre Estado e sociedade.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ouvidoria Municipal de Itabirito

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

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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

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

6.16 Apontado como instrumento de diálogo entre os municípios 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 da prestação de serviços pela administração municipal.

6.17 O Município de Itabirito, ao legislar sobre a estrutura administrativa da Prefeitura, conforme Lei Municipal nº 3.007/2014, assim dispõe:

Art. 3º - O Poder Executivo Municipal terá por missão administrar com organização, transparência e eficiência os interesses da comunidade, visando proporcionar bem estar e qualidade de vida para a população com igualdade e dignidade.

6.18 O Manual de Organização da Prefeitura Municipal assim descreveu a Ouvidoria Municipal, vinculada ao Gabinete de Governo Municipal:

(...) unidade de trabalho de 2o nível de organização, caracterizada como assessoria de órgão deliberativo superior, destinada a estabelecer um canal de comunicação direta entre os cidadãos e o poder público municipal sobre atos que contrariem os interesses da população, praticados por pessoas mantidas com recursos públicos.

6.19 E, ainda, descreveu as atividades específicas desta Unidade de Trabalho:

01. Executar ações inerentes à competência que lhe foi delegada, às definidas em regulamento e às que lhe forem determinadas por instância superior;
02. Estabelecer um canal de comunicação entre os cidadãos e o poder público municipal para receber e processar denúncias, reclamações e representações sobre atos considerados ilegais, arbitrários, desonestos, ou que contrariem o interesse público, praticados por servidores públicos do Município, empregados da Administração Indireta, agentes políticos, ou por pessoas, físicas ou jurídicas, que exerçam funções paraestatais, mantidas com recursos públicos;
03. Verificar pertinência das reclamações e denúncias, promovendo a real apuração dos fatos propondo, aos órgãos da Administração, resguardadas as respectivas competências, a instauração de sindicâncias, inquéritos e outras medidas destinadas à apuração da responsabilidade administrativa, civil e criminal;
04. Manter sigilo, quando solicitado, sobre as reclamações ou denúncias, bem como sobre sua fonte, providenciando, junto aos órgãos competentes, proteção aos denunciantes;
05. Promover a observação das atividades, em todo e qualquer órgão da Administração, sob o prisma da obediência às regras de legalidade, impessoalidade, publicidade e moralidade com vistas à proteção do patrimônio público;

06. Propor estudos, projetos e ações, em conjunto com outros órgãos da Administração Municipal, visando à melhoria da qualidade e produtividade, que contribuam para a modernização da gestão administrativa;
07. Propor, com recurso *'ex officio'* ao Prefeito Municipal, o arquivamento das denúncias que se revelarem inconsistentes ou infundadas;
08. Divulgar, semestralmente, em Jornal Oficial do Município um relatório com os resultados do trabalho realizado contendo os totais de ocorrências registradas, atendidas e pendentes, discriminando-as pelos respectivos órgãos da administração, bem como outras informações que julgar pertinente;
09. Cabe-lhe ainda, a execução de todas as atividades diretamente relacionadas a sua área de atuação, que sejam necessárias ao melhor desempenho geral da Prefeitura.

6.20 Portanto, uma Ouvidoria Pública bem estruturada possibilita a análise de críticas e de 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)

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

6.22 A Ouvidoria Municipal de Itabirito, conforme informações obtidas pela equipe de auditoria durante a realização da inspeção, não está devidamente instalada, embora o Ouvidor Geral tenha sido nomeado para o cargo em junho de 2014.

6.23 Ressalta-se que, à época da realização da auditoria, a Ouvidoria municipal não possuía instalações físicas na Prefeitura Municipal e não foram apresentados o quadro de pessoal, o número de atendimentos ou os relatórios de reclamações, uma vez que a Ouvidoria Municipal não se encontra instalada de maneira a cumprir sua missão institucional.

6.24 Tendo em vista o fato de não se encontrar devidamente instalada, não há que se falar em aspectos a serem observados na Ouvidoria Municipal, a saber:

- a. Localização e placas indicativas.
- b. Ouvidoria Pública Municipal intermediária na resolução de problemas no Município.
- c. Ouvidoria Pública como fator de aperfeiçoamento da Administração Municipal.

- d. Formas de divulgação da Ouvidoria Municipal.
- e. Formas de acesso e atendimento.

a) Não instalação da Ouvidoria Municipal e deficiências na divulgação de suas ações

6.25 A Ouvidoria Municipal de Itabirito ainda não foi instalada, apesar de estar prevista na estrutura organizacional municipal, nos termos do Anexo à Lei 3007/2014 - Manual de Organização da Prefeitura Municipal. Não há instalações físicas nas quais funcione o órgão municipal, apesar da nomeação do Ouvidor Geral.

6.26 É importante ressaltar que a Ouvidoria Pública deve se localizar em local de fácil acesso, com placas indicativas e divulgação ampla dos serviços prestados, bem como o horário de atendimento e telefone para contato.

6.27 O site oficial do Município <www.itabirito.mg.gov.br> seria um dos meios pelos quais essa divulgação poderia ser feita. Deveria constar na página inicial do portal da Prefeitura Municipal de Itabirito *link* direcionando para a “Ouvidoria Municipal”, informando suas atribuições.

Efeitos da não instalação da Ouvidoria Municipal

6.28 Como efeitos da situação encontrada no que se refere à Ouvidoria Municipal podem ser destacadas:

- Ausência de setor específico no qual a população poderia se direcionar para apresentar reclamações e sugestões, esclarecer dúvidas, elogiar a atuação da gestão municipal e evidenciar possíveis falhas.

Site oficial da Prefeitura Municipal de Itabirito

6.29 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.

6.30 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.

6.31 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.

6.32 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.

6.33 Diante dessas considerações, esta equipe de auditoria elegeu e analisou o *site* da Prefeitura Municipal de Itabirito (www.itabirito.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 Itabirito.

6.34 O *site* oficial de Itabirito esteve com acesso restrito até julho de 2015, momento em que a equipe de auditoria esteve em inspeção no Município, ocasião em que se podia acessar somente as páginas de Contas Públicas, Licitações e Contratos e Transparência, conforme indicado a seguir:

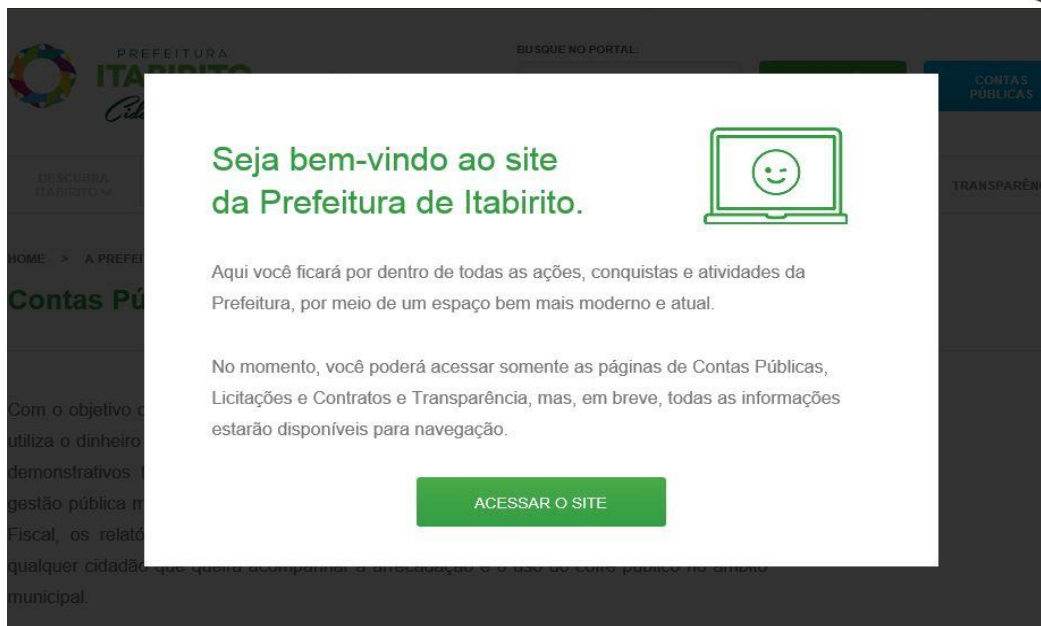


Figura 3 - Site não estruturado

6.35 Em agosto de 2015, ao consultar o *site* oficial do Município de Itabirito, verificou-se que ele foi reestruturado de forma a apresentar informações das diversas áreas da Prefeitura Municipal. Serviços e informações de interesse da população e visitantes foram inseridos no *site* da Prefeitura Municipal, Figura 4:

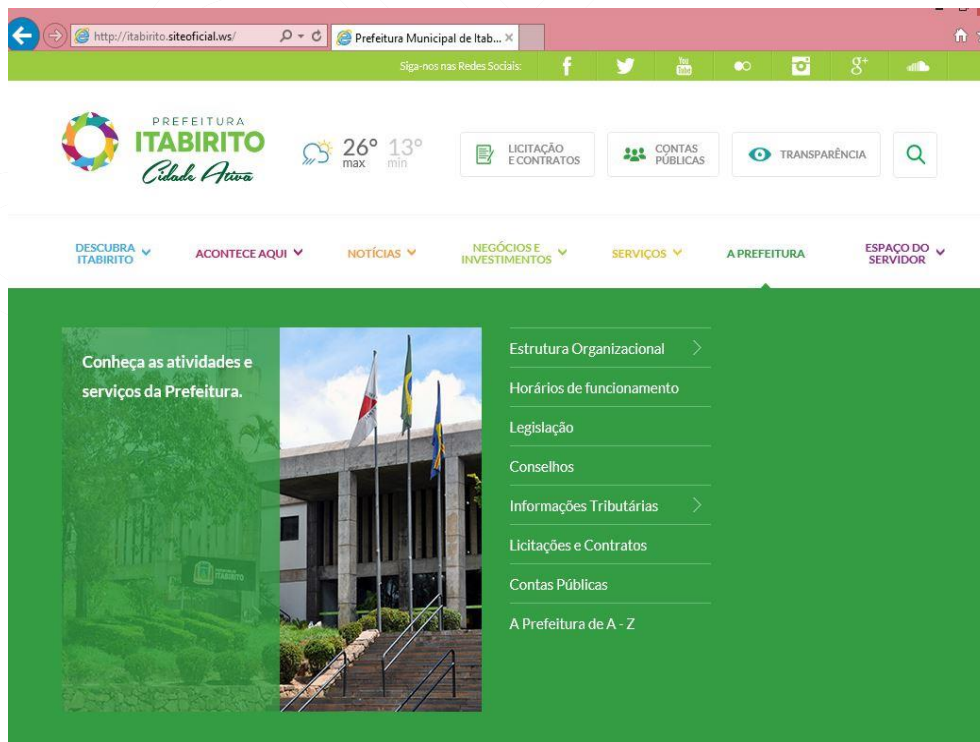


Figura 4 - Site oficial: estrutura da Prefeitura Municipal de Itabirito

6.36 Em relação às contas públicas, especificamente, às receitas, não se consegue apurar, pelo site, os valores arrecadados e as despesas realizadas pelo Município, conforme Figura 5:

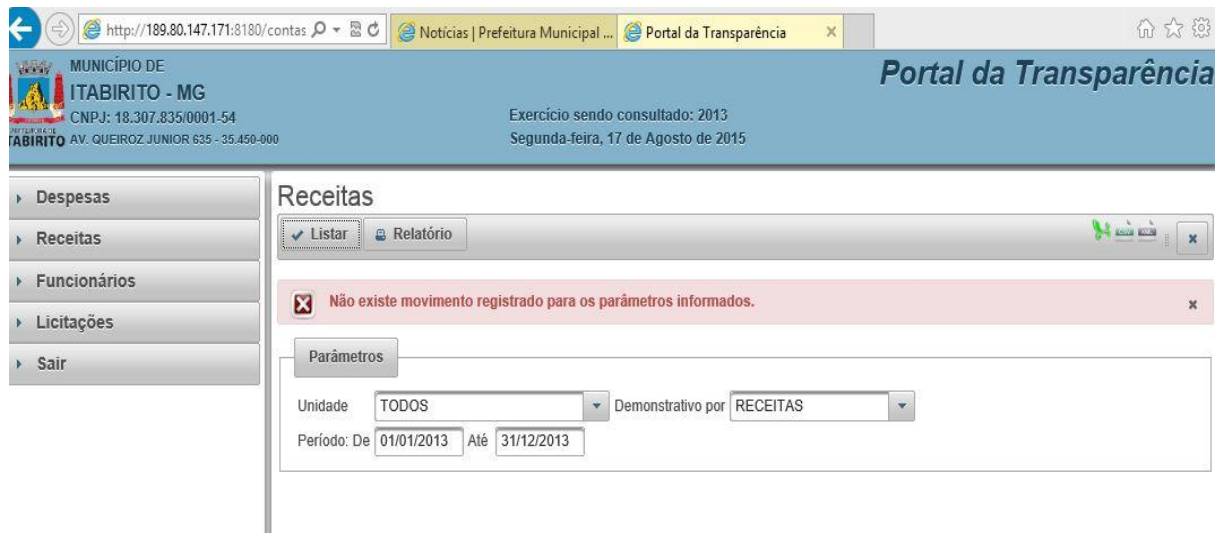


Figura 5 – Site oficial: receitas públicas

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

6.37 Em pesquisa direta ao *site* da Prefeitura Municipal de Itabirito (www.itabirito.mg.gov.br), verificou-se que:

- a. os telefones mencionados no *site* não estão em funcionamento;
- b. a legislação inserida no *site* é escassa;
- c. os valores arrecadados em decorrência da atividade minerária, em especial o CFEM, não se encontram disponíveis.

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

Efeitos das deficiências do *site* oficial

6.39 Como efeitos das deficiências do *site* oficial da Prefeitura Municipal de Itabirito pode ser destacado:

- Pouca transparência dos atos municipais.

Recomendações quanto à Ouvidoria Municipal e ao *site* oficial do Município de Itabirito

6.40 Diante do exposto, recomenda-se à Prefeitura Municipal de Itabirito que:

- Instale a Ouvidoria Municipal promovendo a ampla divulgação, em especial sua atribuição, escopo, horário de atendimento, localização física e resultados obtidos, bem como a forma pela qual podem ser apresentadas reclamações, queixas, sugestões e denúncias da população, no *site* oficial do Município e em outros meios aos quais a população tenha pleno acesso.
- Reformule o *site* oficial do Município para o atendimento adequado aos objetivos da Lei de Acesso à Informação e aos princípios da boa governança, de modo a ser um instrumento de informação e prestação de serviços à comunidade local, contendo, de forma ostensiva, clara e transparente, conforme determina a referida Lei, em especial no que se refere:
 - Ao acesso facilitado à legislação local;
 - 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.

Benefícios esperados

6.41 Com a adoção dessas recomendações, espera-se:

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

- Que a Ouvidoria Municipal 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.

SIGILO

7. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

7.1. A versão preliminar deste Relatório foi encaminhada ao Prefeito Municipal de Itabirito, Sr. Alexander Silva Salvador de Oliveira, por intermédio do ofício nº 6166/2016 – Sec. 2ª Câmara, de 25/04/2016, fl. 36, 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 documento de fls. 38/660.

7.3. As informações enviadas pelos gestores centram-se nos capítulos 3, 4, 5 e 6 do Relatório Preliminar. Tais informações foram analisadas e permitiram o melhor entendimento do contexto em que as recomendações propostas serão implementadas.

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 A Prefeitura de Itabirito acompanha a arrecadação e a fiscalização da CFEM, o que é realizado por meio da elaboração de relatórios mensais relativos às receitas e suas oscilações e à participação de seus técnicos em fiscalizações relativas à CFEM realizadas pelo DNPM no Município.

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

8.2 O Município de Itabirito apresentou deficiências no acompanhamento e na avaliação dos programas de diversificação econômica local com a utilização de recursos da CFEM. 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, não havendo um planejamento específico para a aplicação dos recursos da CFEM em saúde, infraestrutura, urbanismo, diversificação econômica e educação.

8.3 O processo de implementação dos programas de diversificação da economia local propostos pelo Plano Diretor em 2005 tem sido muito longo, considerando que os planos, programas e projetos setoriais não foram elaborados e/ou implementados. O Plano Estratégico de Desenvolvimento Municipal e o Plano Municipal de Desenvolvimento Agrícola não foram apresentados à equipe de auditoria, e o Plano Municipal de Turismo foi elaborado após a promulgação da Lei Municipal nº 2979/2013, que dispõe sobre a Política Municipal de Turismo.

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

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

Quanto aos mecanismos de transparência da gestão pública

8.5 Na análise dos mecanismos de transparência colocados à disposição da população foi constatado que a Ouvidoria Municipal de Itabirito ainda não foi instalada, apesar de estar prevista na estrutura organizacional municipal, nos termos do Anexo à Lei Municipal nº 3.007/2014 - Manual de Organização da Prefeitura Municipal. No site oficial do Município <www.itabirito.mg.gov.br>, por sua vez, em pesquisa direta, verificou-se que: os telefones mencionados no *site* não estão em funcionamento; a legislação inserida no *site* é escassa; e os valores arrecadados em decorrência da atividade minerária, em especial o CFEM, não se encontram disponíveis.

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 Itabirito 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 Mantenha arquivos sistematizados dos documentos referentes aos projetos analisados nos setores de agropecuária e turismo a fim de que seja preservada a memória dessas iniciativas para futuras consultas, auditorias e prestações de contas;

9.1.1.3 Desenvolva mecanismos de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – PMDRS, a ser elaborado, e do Plano Municipal de Turismo, por meio de indicadores de desempenho e qualidade, a serem aferidos periodicamente de modo a possibilitar a criação de uma base de dados comparáveis, disponibilizando os seus resultados regularmente por meio da internet.

9.1.1.4 Em relação à política setorial agropecuária do Município:

9.1.1.4.1 Reative o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS, realizando as reuniões periódicas, promovendo a nomeação de membros para o atual biênio e mantendo arquivos sistematizados dos documentos referentes às iniciativas da Prefeitura Municipal para verificação em futuras auditorias.

9.1.1.4.2 Nomeie um grupo de trabalho para a elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – PMDRS a partir das propostas aprovadas na I Conferência Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável;

9.1.1.4.3 Apresente o cronograma e as etapas do trabalho a ser realizado pelo grupo de trabalho, estabelecendo data para sua conclusão e apresentação do Plano

Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – PMDRS para as entidades ligadas ao setor rural, Executivo e Legislativo.

- 9.1.1.4.4 Em relação às políticas de desenvolvimento do setor turístico:
- 9.1.1.4.5 Apresente metas e indicadores para o monitoramento, acompanhamento e avaliação da implementação do Plano Municipal de Turismo;
- 9.1.1.4.6 Apresente o planejamento setorial com a identificação das ações a serem implementadas pelas diversas Secretarias e as responsabilidades específicas relativas à sua implementação, bem como a definição de outros parceiros públicos e/ou privados envolvidos.
- 9.1.1.4.7 Em relação à atuação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SEMAM:
- 9.1.1.4.8 Mantenha a capacitação regular de seus técnicos nas questões específicas de cada função e de acordo com alterações da legislação e da competência da SEMAM;
- 9.1.1.4.9 Mantenha a capacitação regular dos técnicos da SEMAM nas questões específicas de cada função e de acordo com alterações da legislação e da competência da SEMAM;
- 9.1.1.4.10 Promova as adequações das instalações físicas de acordo com as novas demandas e necessidades do trabalho da SEMAM;
- 9.1.1.4.11 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.
- 9.1.1.4.12 Quanto aos mecanismos de transparência da gestão pública:
- 9.1.1.4.13 Instale a Ouvidoria Municipal promovendo a ampla divulgação, em especial sua atribuição, escopo, horário de atendimento, localização física e resultados obtidos, bem como a forma pela qual podem ser apresentadas reclamações, queixas, sugestões e denúncias da população, no *site* oficial do Município e em outros meios aos quais a população tenha pleno acesso.
- 9.1.1.4.14 Reformule o *site* oficial do Município para o atendimento adequado aos objetivos da Lei de Acesso à Informação e aos princípios da boa governança, de modo a ser um instrumento de informação e prestação de serviços à comunidade local, contendo, de forma ostensiva, clara e transparente, conforme determina a referida Lei, em especial no que se refere:



- a. Ao acesso facilitado à legislação local;
- b. 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.

Belo Horizonte, em 10 de outubro de 2016.

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

Marcelo Vasconcelos Trivellato
Analista de Controle Externo
TC 0705-3

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.

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.