

Comissão de Serviços de Infra-Estrutura

DIV 00019 1998

PARECER Nº , DE 2000

Da **Comissão de Serviços de Infra-Estrutura** sobre o Aviso nº 467-SGS-TCU, que encaminha a Decisão nº 444/98 do Tribunal de Contas da União referente à Auditoria Operacional realizada no 8º Distrito (Amazonas) do Departamento Nacional da Produção Mineral.

Relator: **SENADOR ROBERTO SATURNINO**

I - INTRODUÇÃO

I.1 - Histórico

Vem a esta Comissão o Aviso nº 467-SGS-TCU, de 27 de julho de 1998, mediante o qual o Tribunal de Contas da União - TCU encaminha a este Senado Federal cópia da Decisão nº 444/98, adotada pelo Plenário daquela Instituição, referente à Auditoria Operacional realizada no Departamento Nacional da Produção Mineral - 8º Distrito (AM).

O envio foi motivado pela determinação constante do item 8.3.3 da referida Decisão, com objetivo de acentuar *“que a inexistência de lei de regulamentação do art. 231, § 3º da CF, que trata das atividades de pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas, vem impedindo a regularização de empreendimentos minerários nessas áreas e a ação fiscalizadora do Departamento Nacional da Produção Mineral nas referidas áreas, resultando em desconhecimento pela União da possível extração de minérios em terras indígenas, bem como da situação dos impactos ambientais ali causados”*.

O Aviso em comento foi recebido neste Senado Federal em 28 de julho de 1998, onde foi protocolado como Diversos nº 19, de 1998 e encaminhado à Comissão de Assuntos Sociais - CAS, em 03 de agosto de 1998.

Não obstante, a Comissão de Assuntos Sociais, diante da gravidade dos fatos relatados na Auditoria, entendeu que a análise dessa não deveria restringir-se somente à falta de regulamentação da pesquisa e lavra de minérios em terras indígenas, mas que deveria ser ampliada para contemplar:

- as deficiências de fiscalização em todas as fases da atividade de mineração;
- a falta de ação mais efetiva do Poder Executivo na criação e regularização de áreas garimpeiras, assim como no apoio à organização dos garimpeiros, conforme definido na Constituição Federal;

- a ausência de programas governamentais para ampliar o conhecimento e diagnosticar as reais potencialidade minerais do País;
- as deficiências no gerenciamento do setor pelo Poder Público; e
- a melhor definição das competências relativas à proteção ambiental.

Por esse motivo, foi o processado, em cópia, enviado a esta Comissão de Serviços de infra-estrutura - CI, em 14 de outubro de 1999, tendo em vista que as matérias relacionadas com minas e recursos geológicos incluem-se, de fato, nas competências regimentais desta CI.

Ressalte-se, por oportuno, que a Auditoria foi concluída pela equipe técnica do TCU (SECEX/AM) em 28 de maio de 1997 e refere-se ao período de 1992 a 1996. Teve por objeto verificar a eficiência e eficácia da fiscalização realizada pelo Departamento Nacional da Produção Mineral - 8º Distrito/AM no cumprimento de sua missão, no que pertine à fiscalização da pesquisa, da lavra, do beneficiamento e da comercialização dos produtos minerais, bem como o controle ambiental das áreas onde se desenvolvem tais atividades.

Em 28 de outubro de 1998 fomos designados para relatar a matéria, fato que motivou a apresentação deste Parecer.

I.2. Análise da Matéria

Competências

O art. 176 da Constituição Federal estabelece que:

“Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

§ 1.º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o caput deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.

.....”

Esse tratamento conferido pelo Constituinte aos recursos minerais decorre do reconhecimento do caráter estratégico desse setor para o desenvolvimento sócio-econômico do País.

Ao Departamento Nacional da Produção, Autarquia vinculada ao Ministério das Minas e Energia, foi atribuída a competência para gerenciar todos os assuntos

relacionados com os recursos minerais, conforme disposto na Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1994, *in verbis*:

“Art. 3º A autarquia DNPM terá como finalidade promover o planejamento e o fomento da exploração e do aproveitamento dos recursos minerais, e superintender as pesquisas geológicas, minerais e de tecnologia mineral, bem como assegurar, controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração em todo o território nacional, na forma do que dispõe o Código de Mineração, o Código de Águas Minerais, os respectivos regulamentos e a legislação que os complementa, ...”

Como se pode concluir, são amplas e relevantes as competências legais conferidas ao Departamento Nacional da Produção Mineral - DNPM, alçado à condição de responsável pela condução de um setor de fundamental importância para o País. Isto porque, como é desde longo tempo mundialmente reconhecido, as riquezas minerais de um país exercem papel estratégico como suporte ao seu desenvolvimento sócio - econômico.

Por isso mesmo, o aproveitamento dessas riquezas tem merecido no mundo inteiro uma atenção especial dos governantes, só sendo permitido, na maioria dos casos, quando visam a atender aos interesses nacionais. De fato, constituem esses recursos naturais o primeiro elo de uma cadeia de empreendimentos geradores de riquezas e empregos, consistentes nas indústrias de beneficiamento e transformação dos bens minerais, e na sua posterior utilização como matéria-prima na produção de bens industriais.

Desempenho do DNPM

A auditoria constatou graves deficiências na atuação do Departamento Nacional da Produção Mineral - DNPM (8º Distrito/AM), capazes de comprometer o exercício das relevantes atribuições legais dessa Autarquia e, consequentemente, o exercício das competências constitucionais conferidas à União na área da pesquisa e lavra de minérios.

Os principais problemas detectados pela Auditoria foram os seguintes:

1. ineficiência administrativa e operacional, que se expressa, por exemplo, na excessiva demora na expedição pelo DNPM dos alvarás de pesquisa requeridos (entre 3 e 5 anos após a protocolização dos requerimentos);

2. graves deficiências de recursos humanos e financeiros e ausência de equipamentos e meios de transporte adequados à Região Amazônica;

3. ação fiscalizadora deficiente, em todas as fases da mineração, o que propicia, entre outros malefícios, a existência de atividades clandestinas na lavra de minérios, a sonegação fiscal e a falta de responsabilização pela recuperação de áreas degradadas;

4. ausência de adequada integração (DNPM-Prefeituras Municipais-Órgãos Ambientais) na gestão da extração de minérios Classe II (para emprego imediato na construção civil);

5. desconhecimento do verdadeiro potencial mineral do Estado, em virtude da falta de pesquisa, agravada pelas naturais dificuldades de acesso ao interior da Amazônia, grandes extensões de reservas indígenas e ecológicas.

Embora o levantamento tenha ficado restrito ao Estado do Amazonas, as informações prestadas por diversos outros Distritos do DNPM, em resposta a consulta da equipe técnica do TCU, confirmam a impressão de que as deficiências de atuação constatadas no 8º Distrito - Amazonas são generalizadas.

A ineficiência do DNPM, segundo notícia a Auditoria do TCU, decorre de uma série de fatores, dentre os quais exsurgem profundas deficiências de recursos materiais, humanos e financeiros.

A situação de penúria da Autarquia parece ter sido bem resumida pelo seu Diretor-Geral no Ofício nº 021/99-DIRE-DIROP, de 1 de fevereiro de 1999, endereçado ao Assessor-Chefe da Assessoria Parlamentar do Ministério das Minas e Energia, quando afirma:

“2 - Quanto às recomendações feitas ao DNPM/Sede, pela Decisão nº 444/98-TCU-PLENÁRIO, de 22.07.98, podemos afirmar que:

a) A Diretoria de Operações - DIROP, que coordena as fiscalizações em todos os Distritos do DNPM, tem à sua disposição um orçamento insignificante para repassar aos Distritos para essa finalidade e ao mesmo tempo equipá-los. Dianete da escassez de recursos foi priorizado o atendimento das questões emergenciais, como o atendimento de denúncias de lavras clandestinas, áreas em conflitos nas atividades de mineração, atendimento a determinações da justiça e a fiscalização das lavras regularizadas junto ao DNPM. Foi proposta a ampliação do orçamento para o exercício de 1999, com uma real exposição de motivos, objetivando atender à fiscalização com o pessoal técnico disponível e adquirir equipamentos necessários, mas os recursos propostos foram cortados, inicialmente na S.O.F. e posteriormente no Planejamento, em decorrência do ajuste fiscal do governo, reduzindo aos níveis de 1998; ou seja, reduzindo o orçamento em 70%. Dianete dos recursos disponíveis, o órgão tem realizado o que é possível, não só em relação ao 8º Distrito, mas a todas as outras Unidades;” (grifos acrescidos)

Os Recursos com que conta o DNPM

O DNPM, segundo o relatório do TCU, está inteiramente desaparelhado e, até mesmo, despreparado para exercer as suas funções. Transparece em vários pontos do Relatório do TCU a constatação ou alegação de que os recursos (materiais, humanos e financeiros) que estão sendo destinados ao DNPM são insuficientes para suportar o pleno exercício das competências que lhe foram atribuídas.

Por esse motivo, procuramos levantar e analisar os recursos orçamentários destinados ao DNPM nos últimos exercícios, os quais estão demonstrados no quadro abaixo:

FONTE	1995 LIQUIDADO	1996 LIQUIDADO	1997 LIQUIDADO	1998 LIQUIDADO	1999 AUTORIZADO	2000 PROPOSTA
100	1.592.525	13.283.957	694.291	981.931	18.358.943	-
138/338	4.307.610	2.756.513	8.139.020	6.333.419	8.159.996	15.600.000
143/144	162.136	178.690	186.580	178.579	249.001	593.000
153/156	4.247.576	3.768.120	1.907.782	1.248.683	190.759	3.057.000
175	-	-	-	-		10.494.702
197	-	-	-	-	10.000	
199/399	16.273.615	10.047.080	12.508.231	16.466.306	5.024.238	-
250	175.214	2.854.329	12.218.072	9.090.516	16.199.998	19.102.000
TOTAL	26.758.676	32.888.689	35.653.976	34.299.434	48.192.935	48.846.702

Fonte: SIAFI/PRODASEN; PLOA 2000

Fontes de Recursos: 100 - Recursos Ordinários; 138/338 - Cota Parte de Compensações Financeiras; 143/144 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional; 153/156 - Contribuição p/ Financiamento da Seguridade Social - COFINS/Contribuição p/ o Plano da Seguridade Social do Servidor; 175 - Recursos da Desvinculação dos Impostos e Contribuições; 197 - Recursos Destinados à Dívida Pública Federal; 199/399 - Recursos do Fundo de Estabilização Fiscal; 250 - Recursos Não Financeiros Diretamente Arrecadados.

Sem pretender emitir juízo sobre a qualidade dos gastos da Instituição, o que se observa é que, aparentemente, os recursos alocados para o DNPM não são condizentes com a magnitude e importância das atribuições que foram conferidas ao Órgão. Nesse sentido, parece não ser outro o entendimento do Ministro-Relator da Auditoria no âmbito do Tribunal de Contas da União, ao afirmar que:

“Com efeito, a vontade e a determinação dos responsáveis pelo DNPM são indispensáveis para que tais providências sejam implementadas. Porém, não são suficientes - eis que as determinações propostas somente serão viáveis se aqueles responsáveis contarem com recursos orçamentários, com pessoal habilitado e em número suficiente, e com decidido apoio político por parte das superiores entidades federais, no Executivo e no Legislativo. É o velho adágio militar: “Quem dá a missão, dá os meios.””

Coerente com esse entendimento, o Tribunal fez diversas determinações ao DNPM, dentre as quais se incluem a de que o Órgão promova esforços visando à aquisição de equipamentos e instrumentais absolutamente necessários ao desenvolvimento de suas atividades e à modernização de sua sistemática de trabalho. Ressalta, também, a determinação no sentido de que o DNPM gestione a recomposição e a ampliação do seu quadro de servidores. Como essas providências não dependem Órgão, o TCU deu conhecimento do Relatório e de suas determinações também ao Ministro das Minas e Energia.

I.3. Conclusões

Com base nas informações e dados levantados pelo TCU e analisados neste Parecer, conclui-se que:

1) o DNPM não está cumprindo, de forma satisfatória, as competências legais que lhe foram atribuídas;

2) não está, também, o DNPM adequadamente estruturado, nem conta com os recursos necessários ao cumprimento de sua missão institucional;

3) a penúria do DNPM, que reflete o descaso das nossas autoridades governamentais com a regulação, o fomento, a pesquisa, o desenvolvimento tecnológico e a fiscalização dos recursos minerais do País, está comprometendo seriamente o gerenciamento dos recursos minerais, competência constitucional da União;

4) considerando o enorme potencial do nosso subsolo e a elevada importância dos recursos minerais como suporte ao desenvolvimento sócio-econômico, é incompreensível e injustificável a forma negligente de gerenciamento desse Setor.

O resultado não poderia ser outro: lavras predatórias - inclusive as legalizadas - e degradação ambiental; desconhecimento das reais potencialidades minerais do País e atraso tecnológico, entre outros malefícios.

Reputamos incalculáveis os prejuízos econômicos e ambientais que o País sofre pela depredação de seus recursos minerais, assim como pela falta de ação pública consistente para promover o aproveitamento racional desses.

II - VOTO DO RELATOR

Diante do exposto, opinamos por que a Comissão de Serviços de Infra-Estrutura tome conhecimento da matéria e delibere:

1) pela realização de Audiência Pública com o Ministro das Minas e Energia e demais autoridades competentes para, a partir dos dados levantados e relatados pelo Tribunal de Contas da União, analisar e discutir o gerenciamento do setor mineral brasileiro;

2) que a Audiência Pública proposta seja, se possível, realizadas em conjunto com as Comissões de Assuntos Sociais e de Assuntos Econômicos do Senado Federal;

3) pelo apoio às propostas aprovadas pela Comissão de Assuntos Sociais sobre esta mesma matéria, relativamente à regulamentação da pesquisa e lavra de minérios em áreas indígenas.

Sala da Comissão, de de 2000.

SENADOR ROBERTO SATURNINO
Relator

SENADORA EMÍLIA FERNANDES
Presidente