



SUBSÍDIOS TÉCNICOS PARA A COMISSÃO EXTERNA DO

DESASTRE DE BRUMADINHO



República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

Ministros

José Mucio Monteiro (Presidente)

Ana Arraes (Vice-Presidente)

Raimundo Carreiro

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz de Oliveira

Bruno Dantas

Vital do Rêgo

Ministros-Substitutos

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luís de Carvalho

Weder de Oliveira

Ministério Público junto ao TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)

Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-Geral)

Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



SUBSÍDIOS TÉCNICOS PARA A COMISSÃO EXTERNA DO

DESASTRE DE BRUMADINHO



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU
Setor de Administração Federal Sul - SAFS - Quadra 4, Lote 1
CEP 70042-900 - Brasília - DF - Brasil
Tel.: (+55 61) 3316-5000

É permitida a divulgação e a reprodução do conteúdo deste Relatório desde que obrigatoriamente citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.

Responsabilidade pelo conteúdo:

Assessoria Parlamentar (Aspar)

Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica,
de Comunicações e de Mineração (SeinfraCOM)

Secretaria de Estratégias de Controle para Combate a Fraude e
Corrupção (Seccor)



Acesse a versão digital
desta publicação

O que as fiscalizações do TCU identificaram?

Em um setor que representa:

- **16,7%** do PIB industrial
- **30%** da balança comercial
- **US\$ 32 bilhões** de faturamento em 2017

Fonte: CAGED/MDIC/IBGE/IBRAM

O TCU identificou que a regulação do setor minerário possui:



Desde 2016 o TCU já apontava riscos de novos desastres:

“As falhas e irregularidades verificadas nessa auditoria envolvem a atuação a nível institucional da Autarquia e alertam para o risco latente e potencial de novos acidentes envolvendo barragens de rejeitos de mineração no País”

Relatório de Auditoria do TC 032.034/2015-6, p. 69, 3 de agosto de 2016. Acórdão 2.440/2016-TCU-Plenário

1 O que as fiscalizações do TCU identificaram?

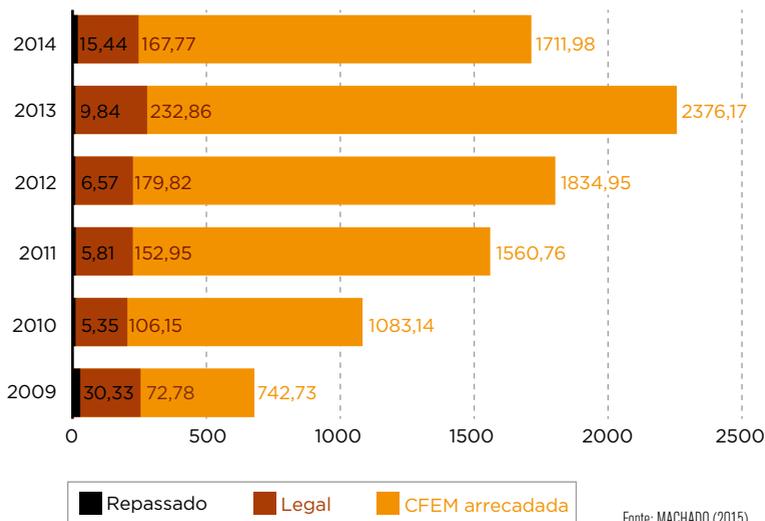
A estrutura orçamentária e financeira limita significativamente o desempenho como órgão fiscalizador do setor minerário brasileiro

Na auditoria operacional sobre a fiscalização da segurança de barragens de rejeitos de mineração (Acórdão 2.440/2016-TCU-Plen.), realizada em 3/9/2016, constatou-se que:

- Desde 2010, houve declínio progressivo do total autorizado para as despesas relativas a fiscalização da segurança de barragens, em virtude da não concessão de limite de empenho, pela SOF/MP, às emendas parlamentares e de contingenciamentos realizados pelo MME
- Há falta de regularidade dos repasses financeiros
- Ausência, no âmbito do MME, de estudos técnicos que deveriam embasar a distribuição dos limites orçamentários e financeiros das unidades a ele vinculadas, tanto na fase de planejamento, quanto durante a execução, ao longo do exercício financeiro, a partir da identificação de necessidades e da definição de prioridades setoriais

A estrutura orçamentária e financeira limita significativamente o desempenho como órgão fiscalizador do setor minerário brasileiro

- A cota-parte da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), legalmente destinada ao órgão regulador do setor, correspondente a 9,8% da arrecadação, não está sendo repassada integralmente



A estrutura orçamentária e financeira limita significativamente o desempenho como órgão fiscalizador do setor minerário brasileiro

*“Verificou-se que a gestão orçamentária e financeira do DNPM possui limitações que prejudicam sua atuação finalística e comprometem seu desempenho enquanto órgão regulador e fiscalizador da atividade de mineração no Brasil. Tais limitações referem-se, sobretudo, ao orçamento decrescente das despesas discricionárias, ao descompasso temporal dos repasses financeiros, que **impactam o desempenho das atividades de fiscalização, incluindo a da segurança de barragens de rejeitos de mineração**”*

Relatório de Auditoria do TC 032.034/2015-6, p. 69, 3 de agosto de 2016. Acórdão 2.440/2016-TCU-Plenário

No processo de monitoramento das recomendações e determinações emanadas pelo Acórdão Relatório de Monitoramento (Acórdão 1.374/2018-TCU-Plen.), verificou-se que:

- Em que pese a criação da Agência Nacional de Mineração pela Lei 13.575/2017, as limitações quanto à falta de recursos financeiros para desempenho das atribuições legais **ainda permanecem**.

2 O que as fiscalizações do TCU identificaram?

O déficit de servidores compromete o alcance dos resultados esperados para a necessária regulação e fiscalização do setor

Na auditoria operacional sobre a fiscalização da segurança de barragens de rejeitos de mineração (Acórdão 2.440/2016-TCU-Plenário), realizada em 3/9/2016, constatou-se que:

- O quadro de servidores equivalia a **62%** do total que o órgão regulador deveria ter para a adequada realização de suas atividades finalísticas
- Somente **42%** dos cargos de especialista em recursos minerais e **20%** dos cargos de técnico em atividades de mineração encontravam-se ocupados
- A Superintendência de Minas Gerais estava com o maior déficit de servidores, com **79** servidores, enquanto seriam necessários **384** para atender a demanda de trabalho daquela Unidade
- Entre os servidores efetivos, **41%** da área administrativa e **23%** da área finalística recebiam abono de permanência e estavam na iminência de se aposentar

O déficit de servidores compromete o alcance dos resultados esperados para a necessária regulação e fiscalização do setor

- O último concurso foi realizado em **2009**. Desde 2015, foi solicitada autorização para realização de concurso público para provimento de cargos efetivos, mas apenas dez vagas foram liberadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)

Quanto à regulação do setor de mineração como um todo, no Relatório de auditoria operacional sobre a outorga e a fiscalização da extração e venda de nióbio, em 27/9/2017:

“Identificou-se a necessidade de 30% a mais do efetivo de pessoal atual e a contratação de pessoal em torno de 6% ao ano para suprir o passivo processual e superar a demanda futura do mercado, para o qual há uma previsão de duplicar em quinze anos, conforme Plano Nacional de Mineração/MME.”

Relatório de Auditoria do TC 009.081/2017-8, p. 41 e 42, 3 de agosto de 2016. Acórdão 513/2018-TCU-Plenário

Em processo específico de monitoramento das recomendações e determinações (Acórdão 1.374/2018-TCU-Plen.), o TCU verificou:

- Em que pese a criação da Agência Nacional de Mineração pela Lei 13.575/2017, as limitações quanto ao quadro técnico deficitário **ainda permanecem**

3 O que as fiscalizações do TCU identificaram?

Não há plano de capacitação sistemático voltado para a área de segurança de barragens

Na auditoria operacional sobre a fiscalização da segurança de barragens de rejeitos de mineração (Acórdão 2.440/2016-TCU-Plen.), realizada em 3/9/2016, constatou-se que:

- Desde 2010, em nível nacional, as ações de capacitação realizadas alcançaram dezenove servidores. No total, foram realizados cinco cursos e cinco eventos
- O órgão regulador contava com um número reduzido de servidores com capacitação específica para a fiscalização das 662 barragens de mineração existentes no Brasil, 401 delas inseridas na PNSB

Não há plano de capacitação sistemático voltado para a área de segurança de barragens

Causas:

*“as dificuldades de implementação de um plano de capacitação sistemático para o desenvolvimento das competências necessárias ao corpo técnico responsável pela fiscalização de barragem relacionam-se com a **insuficiência de recursos humanos e financeiros e a ausência de uma unidade técnica específica para esse tipo de fiscalização**, pois os técnicos realizam outras atribuições diversas”*

Consequências:

*“As atribuições conferidas à área de fiscalização do DNPM para o cumprimento dos requisitos exigidos pela PNSB revelaram a necessidade de especialização do corpo técnico em segurança de barragem de mineração, principalmente para a análise técnica dos empreendimentos, durante a realização de vistorias in loco e para a avaliação dos documentos apresentados pelos empreendedores, o que **pode levar à baixa qualidade das fiscalizações efetuadas pelos técnicos da Autarquia**, uma vez que essa atividade envolve conhecimento técnico complexo e especializado, e à dependência da capacidade e dos conhecimentos individuais dos técnicos envolvidos, o que afeta a padronização e o tratamento isonômico dado à matéria no âmbito de todo o Departamento”*

Relatório de Auditoria do TC 032.034/2015-6, p. 58, 3 de agosto de 2016.
Acórdão 2.440/2016-TCU-Plenário

A ANM possui altíssima exposição à fraude e corrupção

- Ausência de critérios objetivos para ocupação de cargos/ funções (**1.0**)
- Não há gestão efetiva de riscos e o tratamento de conflitos de interesse e de casos de nepotismo é insuficiente, envolvendo colaboradores e gestores da organização (0.94)
- Inexistência de programa de integridade e código de ética insuficiente (**0,8**)
- Atuação insuficiente da auditoria interna nas áreas mais expostas a riscos (**0.75**)
- O modelo de transparência da organização é insuficiente e não há modelo de prestação de contas diretamente à sociedade (**0.7**)

Índice de Fragilidade de Controles de Fraude e Corrupção:
1=Totalmente exposto
0=Nenhuma exposição

Poder de regulação: altíssimo poder de regulação (**80/100**; medido com base nos mandatos legais das instituições que caracterizam esse poder, a saber: o poder de autorizar; o poder de normatizar; e o poder de fiscalizar. Essa medição foi realizada mediante questionário específico encaminhado para as unidades técnicas do TCU, solicitando que informassem sobre os poderes de regulação das unidades de sua clientela).



O que as fiscalizações do TCU identificaram acerca da fiscalização da segurança de barragens de rejeitos de mineração?

- Na fiscalização de 2016, verificou-se que a debilidade do controle exercido pelo DNPM ultrapassava atos singulares e pontuais e abarcava todo o processo de fiscalização, o que implica afirmar que a situação constatada em relação à Barragem do Fundão apenas exemplifica uma conduta padrão daquela Autarquia, a qual atinge, em termos gerais, todo o universo de barragens de rejeitos no Brasil. (p. 69). Assim, constatou-se que a fiscalização das barragens de rejeitos de mineração realizada à época pelo DNPM não tinha o condão de induzir suficientemente os necessários padrões de segurança exigidos dos empreendedores, dessa forma não atingia os objetivos da PNSB.
- Dessa forma, o TCU expediu diversas recomendações e determinações com o intuito de proporcionar melhorias no processo de fiscalização relacionado com a fiscalização de barragens de rejeitos de mineração (vide Acórdão 2440/2016 - TCU - Plenário).
- Em 2018, o TCU abriu processo de monitoramento para avaliar a implementação das recomendações e determinações atinentes ao acórdão 2440/2016-TCU- Plenário,



no qual constataram-se diversas melhorias na fiscalização a cargo da autarquia por meio da implantação do Sistema Integrado de Gestão em Segurança de Barragens de Mineração (SIGBM), pois esse sistema informatizado possibilitou a análise tempestiva das informações prestadas pelas mineradoras, além da emissão de alertas em caso de risco iminente de ruptura da barragem. (Vide Acórdão 1.374/2018-TCU-Plenário).

- Porém, **a situação de limitações orçamentária, financeira e de recursos humanos persiste na autarquia, mesmo com a criação da agência reguladora.**
- Foi também examinada pelo TCU, em 2017, a responsabilidade dos gestores do DNPM em relação ao rompimento da Barragem do Fundão. Concluiu-se que não houve irregularidades na conduta dos gestores. **Diante da precariedade e a vulnerabilidade de todo o processo de fiscalização levado a cabo pela entidade,** não se poderia esperar, individualmente, que agissem de maneira diversa, mormente pela cultura institucional ainda em gestação (a legislação aplicável foi editada recentemente - 2010) e também pelas relevantes limitações em termos de recursos humanos e financeiros (TC 010.271/2017-1).

Fiscalizações realizadas pelo TCU



Acórdão 2.440/2016-TCU-Plenário – Rel. Min. José Múcio Monteiro - TC 032.034/2015-6
Relatório de auditoria operacional sobre a fiscalização da segurança de barragens de rejeitos de mineração pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM)



Acórdão 1.374/2018-TCU-Plenário – Rel. Min. José Múcio Monteiro – TC 029.885/2017-5
Relatório de Monitoramento do Acórdão 2.440/2016



Acórdão 513/2018-TCU-Plenário – Rel. Min. Aroldo Cedraz - TC 009.081/2017-8
Relatório de auditoria operacional sobre a outorga e a fiscalização, pelo DNPM, da extração e venda de nióbio



Acórdão 2.604/2018 - TCU-Plenário – Rel. Min. Ana Arraes – TC 010.348/2018-2,
Relatório da Auditoria Operacional sobre exposição da Administração Pública Federal a fraude e corrupção

Fiscalizações em andamento no TCU



Relatório de Acompanhamento das providências já adotadas e aquelas a serem aplicadas pela Agência Nacional de Mineração para **apurar as causas e responsabilidades pela catástrofe ocorrida em Brumadinho/MG, mitigar os danos gerados e evitar a ocorrência de novos incidentes graves em barragens de rejeitos** (TC 001.783/2019-0)



Relatório de Acompanhamento com o propósito acompanhar e avaliar a estruturação da Agência Nacional de Mineração de acordo com os parâmetros definidos pela Lei 13.575/2017 e as boas práticas levantadas em outras agências reguladoras (TC 022.781/2018-8)

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável

www.tcu.gov.br

Série o TCU e o Congresso

Esta série de publicações visa a proporcionar ao Poder Legislativo informações qualificadas, obtidas a partir de fiscalizações e decisões do TCU, para subsidiar o seu processo decisório em temas relevantes para o País.