GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 005.747/2022-8
Natureza: Relatório de Auditoria
Entidades: Agência Nacional de Mineração
Responsáveis: Victor Hugo Froner Bicca (262.571.900-10), José Antônio Alves dos Santos (129.246.284-15), José Jaime Sznelwar (896.654.578-53) e Etivaldo Rodrigues da Silva (006.661.218-77)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE. AVALIAÇÃO DA LEGALIDADE E DA LEGITIMIDADE DOS PROCEDIMENTOS DE ARRECADAÇÃO DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS, E DA TAXA ANUAL POR HECTARE, AMBAS A CARGO DA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. IDENTIFICAÇÃO DE FALHAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com alguns ajustes de forma, trechos da instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), inserta à peça 82:

"***I. INTRODUÇÃO***

1. Nos termos do art. 1º, ***caput*** *e inciso XII, da Lei 13.575/2017, a Agência Nacional de Mineração (ANM) tem como finalidade 'promover a gestão dos recursos minerais da União, bem como a regulação e a fiscalização das atividades para o aproveitamento dos recursos minerais no País', competindo-lhe, entre outras atribuições, 'regular, fiscalizar, arrecadar, constituir e cobrar os créditos decorrentes' da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem) e da Taxa Anual por Hectare (TAH).*

2. Em relação à materialidade, verificou-se que, no período auditado de 2017 a 2021, a ANM arrecadara R$ 26,5 bilhões de encargos financeiros da mineração, dos quais 97,1% correspondem à arrecadação da Cfem (disponível em: https://www.gov.br/anm/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/relatorio-gestao; acesso em 7/8/2023).

3. Nesse sentido, o TCU constatou, em 2012, na auditoria operacional julgada por meio do Acórdão 1.979/2014-Plenário (TC 034.373/2012-8), de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, e em 2018, no levantamento apreciado por meio do Acórdão 343/2019-Plenário (TC 017.199/2018-2), de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, diversas deficiências na arrecadação e na cobrança de créditos da Cfem e da TAH. Da mesma forma, a Controladoria-Geral da União constatou, em 2018, que as fiscalizações da Cfem eram realizadas sem planejamento, que os sistemas de informação utilizados pelo setor de arrecadação eram falhos e insuficientes e que havia indícios de arrecadação de Cfem a menor (Relatório CGU 201801466).

4. Dessa forma, entendeu-se ser conveniente e oportuno revisitar o tema, examinando a conformidade dos procedimentos adotados pela ANM na arrecadação e fiscalização da Cfem e da TAH, bem como na constituição e cobrança dos créditos delas decorrentes.

I.1. <u>Deliberação que originou o trabalho</u>

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

5. A presente fiscalização é decorrente de deliberação constante em despacho de 23 de março de 2022 (peça 4), proferido pelo relator, ministro Benjamin Zymler, nos autos do processo administrativo TC 002.506/2022-0.

I.2. Visão geral do objeto

*6. Conforme dispõe o art. 20, **caput**, inciso IX, e § 1º, c/c art. 176, **caput** e § 1º, da Constituição Federal/1988, a pesquisa e a lavra dos recursos minerais só podem ser executadas mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, garantindo ao concessionário a propriedade do produto da lavra e assegurando aos beneficiários previstos no art. 2º, § 2º, da Lei 8.001/1990 participação no resultado da exploração dos recursos minerais.*

7. Nesses termos, compete à ANM promover a gestão dos recursos minerais da União, bem como a regulação e a fiscalização das atividades para o aproveitamento dos recursos minerais no País. Esse aproveitamento deve ser realizado por meio de regimes minerários instituídos pelo Decreto-Lei 227/1967 (Código de Mineração), a seguir detalhado.

I.2.1. Regimes de aproveitamento dos recursos minerais

8. Os regimes de aproveitamento das substâncias minerais encontram-se definidos no art. 2º do Código de Mineração, a saber:

a) autorização de pesquisa e concessão de lavra: aplicados a todas as substâncias minerais, à exceção daquelas submetidas ao regime de monopólio (petróleo, gás natural e substâncias minerais radioativas);

b) registro de licença: associado a uma licença específica expedida pela autoridade administrativa no município de localização da jazida e aplicado alternativamente na exploração de substâncias minerais de emprego imediato na construção civil;

c) permissão de lavra garimpeira: aplicado exclusivamente na exploração de substâncias minerais garimpáveis, como ouro, diamante, cassiterita etc.;

d) monopolização: aplicado quando a extração depender de execução direta ou indireta do Governo Federal, recaindo sobre o petróleo, gás natural e substâncias minerais radioativas; e

e) registro de extração: aplicado para extração de substâncias minerais de emprego imediato na construção civil, para uso exclusivo em obras públicas executadas diretamente por órgãos da administração direta e autárquica da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

9. Conforme disposto no art. 1º da Lei 7.990/1989, c/c o art. 22, § 2º, do Código de Mineração, a atividade de lavra realizada "por quaisquer regimes previstos em lei" ou mediante guia de utilização, ensejará o pagamento da Cfem.

I.2.2. Compensação financeira pela exploração de recursos minerais (Cfem)

10. Nos termos do art. 20, § 1º, da Constituição Federal, é assegurada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de recursos minerais no respectivo território ou compensação financeira por essa exploração.

11. Nesse sentido, a Lei 7.990/1989 instituiu a compensação financeira pela exploração de recursos minerais (Cfem) e definiu as ocasiões que ensejarão seu pagamento, enquanto a Lei 8.001/1990 estabeleceu suas hipóteses de incidência, alíquotas e os responsáveis pelo pagamento.

12. O Supremo Tribunal Federal decidiu, no julgamento do Recurso Extraordinário 228.800/DF, que a obrigação instituída na Lei 7.990/1989 não corresponde ao modelo constitucional de compensação financeira, mas "é constitucional, por amoldar-se à alternativa de participação no produto da exploração" dos recursos minerais. Também esclareceu que a Cfem tem natureza jurídica

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

de receita patrimonial, por se tratar de receita auferida pela participação na exploração de recursos minerais de propriedade da União.

13. A obrigação pelo pagamento da Cfem recai sobre a pessoa que exerça a atividade de mineração com base em título próprio ou em direitos do titular original, bem como sobre o adquirente de bem mineral extraído sob o regime de permissão de lavra garimpeira ou arrematado em hasta pública. Esse pagamento deve ser efetuado, mensalmente, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, consoante disposto nos arts. 6º e 8º da Lei 7.990/1989 e art. 2º da Lei 8.001/1990.

14. Conforme previsto no art. 2º, inciso XII, da Lei 13.575/2017, compete à ANM regular, fiscalizar, arrecadar a Cfem, bem como constituir e cobrar os créditos dela decorrentes. A mesma competência se aplica à taxa anual por hectare, abordada a seguir.

I.2.3. Taxa anual por hectare (TAH)

15. A TAH é um encargo financeiro previsto no art. 20, inciso II, do Código de Mineração, que incide na fase da pesquisa mineral (regime de autorização). Ela deve ser paga anualmente à ANM, conforme a data do alvará de pesquisa, pelo titular de autorização de pesquisa, até a entrega do relatório final dos trabalhos. Atualizada anualmente, ela está fixada na Resolução ANM 150/2024, no valor de R$ 4,53/ha para alvará de pesquisa na vigência do prazo original e de R$ 6,78/ha para alvará de pesquisa na vigência do prazo de prorrogação.

*16. O entendimento consolidado na Orientação Normativa 10/PF-DNPM/2012 definiu que sua natureza jurídica 'é de preço público decorrente da remuneração pela exploração de recursos minerais, configurando-se como um crédito não tributário da fazenda pública', não obstante o nome **iuris** de 'taxa'.*

I.2.4. Procedimentos arrecadatórios

17. Em essência, além de regulamentar a matéria, cabe à ANM recolher os pagamentos espontâneos da Cfem, apurar os créditos relativos a valores pagos a menor e não pagos, assim como constituir e cobrar tais créditos, consoante disposto no art. 2º, inciso XII, da Lei 13.575/2017. Essas atividades estão estruturadas no Quadro 1.

Quadro 1 - Macroprocesso procedimentos arrecadatórios

Macroprocesso	Processo	Finalidade	Produtos e serviços
Procedimentos arrecadatórios **Finalidade: Gerenciar e fiscalizar as receitas da mineração e adotar medidas institucionais para desenvolver e aprimorar a atividade arrecadatória.**	Arrecadação	Prover os meios pelos quais ocorrerão os pagamentos espontâneos, bem como aqueles posteriores à cobrança, antes ou depois da inscrição em dívida ativa.	Disponibilização de guias de pagamento, conciliação bancária e cálculo de débitos atualizado.
	Fiscalização	Aferir se o pagamento espontâneo está em conformidade com as Leis 7.990/1989 e 8.001/1990 e outros diplomas aplicáveis, bem como apurar os créditos relativos à receita não recolhida ou recolhida a menor.	Deflagração da cobrança do responsável inadimplente, por meio de uma notificação fiscal de lançamento de débito para pagamento (NFLDP).
	Cobrança	Autuar processos de cobrança e garantir o contraditório e a ampla defesa na fase administrativa e encaminhar os contenciosos encerrados para a inscrição em dívida ativa.	Recuperação de créditos não pagos espontaneamente pelos titulares de direitos minerários.
	Planejamento da Fiscalização	Alocar de forma racional os recursos disponíveis para maximizar a eficácia da fiscalização da Cfem.	Identificação de empreendimentos prioritários para a fiscalização e elaboração de um cronograma de trabalho.

***Fonte**: elaboração da AudPetróleo, a partir de informações do relatório de gestão 2017 da ANM (p. 164-165)*

18. Considerando que a TAH a ser paga depende apenas da medida da área aprovada no alvará de pesquisa e do valor por hectare, o sistema de TI dispõe de ferramenta que calcula os valores pagos a menor e não pagos, identifica os responsáveis e aponta os procedimentos a serem eventualmente adotados, não sendo necessário realizar um trabalho específico de fiscalização.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

19. No caso da Cfem, o sistema não realiza esses procedimentos, pois seu pagamento depende de informações específicas e exclusivas de cada empreendimento, sendo necessário realizar um trabalho específico de fiscalização da Cfem.

I.2.5. Decadência e prescrição de créditos decorrentes da Cfem e da TAH

20. Originalmente, as duas leis que regulamentam a Cfem (Leis 7.990/1989 e 8.001/1990) não dispuseram sobre prazos decadencial e prescricional. A partir de 2017, o art. 2º-E da Lei 8.001/1990 estabeleceu que se aplicam aos créditos da Cfem os prazos decadencial e prescricional previstos no art. 47 da Lei 9.636/1998.

21. Anteriormente, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça já estava pacificada no sentido de que, até a edição da Lei 9.636/1998, a decadência e a prescrição aplicáveis à Cfem eram regidas pelo Decreto 20.910/1932. A partir de então, elas são regidas pela referida lei, com as alterações implementadas pelas Leis 9.821/1999 e 10.852/2004 (Recurso Especial 1.636.627-PB).

22. Desde 2016, o extinto DNPM também já havia aprovado a Orientação Normativa 12/PF-DNPM, com força normativa, o Parecer 228/2016/CAM/PFDNPMSEDE/PGF/AGU, estabelecendo os prazos de dez anos para a decadência e de cinco para a prescrição.

I.3. Objetivo e questões de auditoria

23. A presente auditoria de conformidade teve por objetivo examinar a legalidade e a legitimidade dos procedimentos adotados pela ANM para arrecadar a Cfem e a TAH, para fiscalizar a exatidão dos valores pagos espontaneamente pelos responsáveis legais, bem como para constituir e cobrar os créditos decorrentes dessas receitas, evitando a declaração de decadência ou de prescrição, em observância à legislação pertinente.

24. Originalmente, o objetivo da auditoria consistia em examinar apenas os procedimentos relacionados com a constituição e cobrança dos créditos decorrentes da Cfem, da TAH e das multas aplicadas pela Agência (peça 4). Entretanto, o conhecimento mais aprofundado do tema, obtido durante a fase de planejamento, indicou que seria conveniente e oportuno ampliar a análise, incluindo os procedimentos de arrecadação e de fiscalização da Cfem (Projeto de auditoria, peça 13, p. 4).

25. Justificando essa alteração, verificou-se que existe conexão lógica indissociável entre os procedimentos de fiscalização da Cfem e da TAH e de constituição e cobrança dos créditos delas decorrentes. Por outro lado, constatou-se que as multas aplicadas pela ANM decorrem de uma atividade secundária e seu volume financeiro é pouco representativo no conjunto da arrecadação. Por conseguinte, propôs-se incluir a arrecadação e a fiscalização no escopo da auditoria, excluindo-se as multas.

26. A partir do objetivo do trabalho, formularam-se, em síntese, as questões adiante indicadas:

I) a ANM adotou providências regulares para mitigar as consequências decorrentes do modelo de arrecadação da Cfem e da TAH, a fim de evitar a inadimplência no seu pagamento?

II) a ANM estabeleceu normas, manuais e roteiros destinados a regulamentar e uniformizar os procedimentos de fiscalização da Cfem e a forma de documentação dos trabalhos de fiscalização realizados?

III) a ANM e a Procuradoria Federal Especializada atuaram regularmente para assegurar a tempestividade na constituição de créditos de mineração e o ajuizamento da ação de cobrança judicial dos créditos inscritos em dívida ativa?

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

IV) a ANM estabeleceu diretrizes e elaborou planejamento das atividades relacionadas à fiscalização das receitas que otimiza a utilização dos recursos disponíveis, inibe a evasão de receitas de mineração e propicia aumento na arrecadação?

V) a ANM atuou para corrigir as deficiências nos sistemas de tecnologia da informação utilizados na fiscalização, arrecadação, constituição e cobrança de receitas da mineração, bem como para oferecer estrutura de tecnologia da informação básica e necessária ao setor de arrecadação de receitas? e

VI) a ANM firmou acordos de cooperação técnica para a fiscalização da Cfem, permuta de informações e realização de ações conjuntas e adotou providências no sentido de assegurar a eficácia e efetividade dos objetivos pactuados?

I.4. Metodologia utilizada

27. Os trabalhos de auditoria foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União, estabelecidas pela Portaria TCU 280/2010, alterada pela Portaria TCU 185/2020, com os Padrões de Auditoria de Conformidade, aprovados pela Portaria Segecex 26/2009, e com as Orientações para Auditoria de Conformidade, aprovadas pela Portaria Adplan 1/2010.

*28. Na fase de planejamento, coletaram-se informações preliminares com o intuito de conhecer o objeto de auditoria. Foram utilizadas as seguintes fontes de informação: arcabouço legal, **internet**, artigos técnicos, relatórios de gestão e base de dados da ANM, relatórios de fiscalizações anteriores realizadas pelo TCU e relatórios de avaliação realizada pela CGU.*

29. Essas informações permitiram elaborar o projeto de auditoria, contendo a descrição dos procedimentos de arrecadação e fiscalização da Cfem e da TAH, assim como de constituição e cobrança dos créditos delas decorrentes, os mapas de processo, a matriz de possíveis eventos de risco e a matriz de planejamento da auditoria (peça 13).

30. A abrangência de cinco anos do escopo de auditoria (2017 a 2021) foi definida levando-se em consideração o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a prescritibilidade da ação de ressarcimento ao Erário baseada em decisão de tribunais de contas, consignado no Recurso Extraordinário 636886 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509. Essa abrangência também está em harmonia com o entendimento do TCU sobre esse tema, consignado na Resolução TCU 344/2022.

*31. Na fase de execução, a coleta de dados foi realizada mediante pesquisas na **internet**, requisição de informações constante de ofício de requisição (peça 9), além de extração de informações no **site** da ANM.*

32. Alguns procedimentos previstos na matriz de planejamento (peça 13, p. 15-25), como a seleção de amostra e a realização de outra diligência, previstas nos subitens 1.2.1.2 e 2.6.1.1, não foram realizados em função da indisponibilidade, nos sistemas da ANM, de informações solicitadas na primeira diligência ou porque a evolução da análise indicou que o procedimento era desnecessário ou antieconômico.

33. A análise detalhada dos dados coletados foi previamente realizada, mediante exame documental, e consignada no relatório de análise de dados (peça 36). Nesse relatório, utilizou-se a abordagem dedutiva, que parte do modelo normativo constitucional, legal e/ou infralegal (critério) para compará-lo com a situação fática, para assim identificar possíveis desconformidades.

34. Alternativamente, foi realizado o cruzamento de informações extraídas do Portal Dados Abertos com informações extraídas do Sistema Cadastro Mineiro, para apurar o índice de pagamentos de Cfem por processo ativo, suprindo lacuna nas informações apresentadas pela ANM, que só forneceu dados relativos ao regime de concessão de lavra, 'não incluindo processos que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

tiveram pagamento de Cfem em licenciamento ou outros regimes' (peça 15, p. 4).

35. Dessarte, os achados de auditoria que serão apresentados no item II deste relatório representam uma síntese do exame analítico consignado no relatório de análise de dados.

36. Os trabalhos de auditoria foram parcialmente limitados pela indisponibilidade de dados por parte da ANM, causada por deficiências nos seus sistemas de tecnologia da informação.

37. Conforme dispõe o art. 14 da Resolução TCU 315/2020, c/c as orientações estabelecidas no item 10 do Anexo I à Portaria Segecex 12/2020, enviou-se o relatório preliminar de auditoria à ANM, oferecendo-lhe a oportunidade de apresentar comentários sobre os achados (peças 38-39).

38. Os comentários da ANM foram enviados por meio do Ofício 15.281/2023/AIG/ANM, acompanhado da Nota Técnica SEI 4.225/2023-SAR-ANM/DIRC e da Informação 233/2023/PFE-ANM/PGF/AGU (peça 42-46).

39. Após a análise desses comentários, enviou-se a versão atualizada do relatório preliminar de auditoria à ANM, nos termos dos mesmos dispositivos, oportunizando comentários sobre as propostas de deliberação e informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas (peças 64-65).

40. Os comentários da ANM foram encaminhados por meio do Ofício 3.303/2024/AIG/ANM, acompanhado das Notas Técnicas SEI 446/2024-SAR-ANM/DIRC, 4.225/2023-SAR-ANM/DIRC, 15/2023/PFE-ANM/PGF/AGU, dos Despachos 31.427/2023/MPF, 16340/SAR-ANM/2024 e 190.051/SPE-ANM/2023 e do Parecer 151/2018/PF-DNPM-DE/PGF/AGU (peças 68-75).

41. A análise dos comentários foi realizada e seus relatos se encontram no Apêndice B do presente relatório, conforme preconiza o Manual de Auditoria Operacional (item 526), aprovado pela Portaria Segecex 18/2020.

42. Adianta-se que os comentários não foram suficientes para modificar os entendimentos registrados no relatório preliminar, sendo realizados apenas ajustes pontuais no relatório.

I.5. Volume de recursos fiscalizados

43. Conforme os critérios para cálculo e registro do volume de recursos fiscalizados (VRF), aprovados pela Portaria TCU 222/2003, 'a mensuração do VRF não se aplica'.

I.6. Benefícios estimados da fiscalização

44. Ao final da auditoria, espera-se contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e dos procedimentos relacionados à arrecadação e fiscalização da Cfem e da TAH, assim como dos procedimentos de constituição e cobrança dos respectivos créditos, visando minimizar a inadimplência e a sonegação, evitar a decadência e a prescrição desses créditos e aumentar a arrecadação das receitas minerárias.

45. Dessa forma, estima-se que poderá haver incremento na arrecadação, beneficiando, além da própria agência, órgãos da União, os estados onde foram extraídas as substâncias minerais, bem como os municípios onde ocorre a produção e afetados pela atividade da mineração.

II. Achados de auditoria

46. A lei imputa aos detentores de títulos minerários a obrigação pelo pagamento da Cfem (art. 2º-A da Lei 8.001/1990) e da TAH (art. 20 do Código de Mineração), cabendo à ANM recolher tais receitas, apurar valores pagos a menor e não pagos e constituir os respectivos créditos (art. 2º, inciso XII, da Lei 13.575/2017 e 2º-F da Lei 8.001/1990).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

47. Embora o escopo de auditoria esteja limitado ao período de 2017 a 2021, a presente análise menciona fatos apurados a partir de 2010, pelo TCU e pela CGU, a fim de apresentar um panorama mais abrangente dos problemas que afetam a arrecadação da Cfem e da TAH.

48. Em apertada síntese, Robert D. Cooter, em seu artigo 'O valor intrínseco de obediência às leis: análise econômica do ponto de vista interno' (2006), explica que a maioria das pessoas decide por violar alguma obrigação legal ocasionalmente, enquanto outras o fazem sistematicamente. As violações generalizadas diminuem a qualidade de vida de todos e beneficiam injustamente aqueles que agem mal. Os efeitos individuais da violação de obrigações legais são comumente pequenos, mas os efeitos agregados são geralmente amplos.

49. Desobedecer a uma obrigação legal pode resultar em multa ou responsabilização, enquanto cumprir as obrigações legais geralmente envolve sacrifícios que são comensuráveis em dinheiro. Dessa forma, uma pessoa que não esteja propensa a cumprir obrigações legais decide por obedecer ou não a uma lei por meio da ponderação entre os respectivos custos (O valor intrínseco de obediência às leis: análise econômica do ponto de vista interno; disponível em: https://www.olibat.com.br/documentos/2%20valor%20intrinseco%20Ygor%20Buslik.pdf; acessado em: 15/3/2023).

*50. No voto condutor do Acórdão 1.116/2020-Plenário, a Ministra Ana Arraes consignou a seguinte argumentação, que também se aplica ao presente caso, **in verbis**:*

'13.4. Imagine se a RFB [Receita Federal do Brasil] não possuísse qualquer metodologia para checagem das informações declaradas pelas empresas e/ou pessoas físicas por ocasião do imposto de renda ou não possuísse/não aplicasse qualquer tipo de multa que desincentivasse a prática de declaração de falsas informações; é indubitável que cresceria a sonegação de impostos.

13.5. Agora, imagine se a aduana da RFB não fizesse seleção amostral, ou até baseada em riscos, nas mercadorias importadas, acreditando apenas nas informações declaradas, ou, ainda, se não houvesse/não aplicasse pesadas multas caso os importadores fossem surpreendidos prestando falsas informações; mais uma vez, seria incontroverso que haveria maior a sonegação fiscal.'

51. A partir desse contexto, apresentam-se três achados resultantes da aglutinação das informações e dados examinados no relatório de análise de dados (peça 36) e outro achado não decorrente da investigação de questões de auditoria.

II.1. Elevado e persistente índice de sonegação da Cfem

II.1.1 Situação encontrada

52. No período de 2017 a 2022, em média, 69,7% dos titulares de 30.383 processos ativos nas fases de concessão de lavra e de licenciamento não pagaram espontaneamente a Cfem, enquanto o percentual médio de sonegação entre 134 processos fiscalizados pela ANM cujos titulares pagaram espontaneamente a Cfem foi de 40,2%.

53. O percentual médio de 30,3% de pagamentos espontâneos da Cfem associados aos processos minerários ativos foi obtido por meio do cruzamento entre informações divulgadas no Portal Dados Abertos e informações extraídas do Sistema Cadastro Mineiro (disponíveis em: https://www.gov.br/anm/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos e https://www.gov.br/anm/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos; acesso em: setembro/2023; peças 47 e 48). Esse cruzamento foi necessário porque a planilha divulgada no Portal Dados Abertos não informa o regime de aproveitamento e nem a fase do processo.

54. A Tabela 1 apresenta a consolidação dos dados, que não inclui os grupamentos mineiros ativos e os processos ativos na fase de lavra garimpeira.

Tabela 1 - Pagamentos espontâneos da Cfem por processo minerário ativo

Fase		2017	2018	2019	2020	2021	2022	Média

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

Fase		2017	2018	2019	2020	2021	2022	Média
Concessão de lavra	A- Processos ativos	13.492	13.535	13.558	13.566	13.587	13.598	13.556
	B- Proc. ativos c/pagamento da Cfem	3.994	4.062	4.162	4.257	4.540	4.695	4.285
	C- Índice de pagamentos da Cfem (B/A)	29,6%	30,0%	30,7%	31,4%	33,4%	34,5%	31,6%
Licenciamento	A- Processos ativos	14.693	15.518	16.359	17.266	18.184	18.942	16.827
	B- Proc. ativos c/pagamento da Cfem	4.423	4.541	4.789	4.897	5.320	5.534	4.917
	C- Índice de pagamentos da Cfem (B/A)	30,1%	29,3%	29,3%	28,4%	29,3%	29,2%	29,2%
Total	**A- Processos ativos**	**28.185**	**29.053**	**29.917**	**30.832**	**31.771**	**32.540**	**30.383**
	B- Proc. ativos c/pagamento da Cfem	**8.417**	**8.603**	**8.951**	**9.154**	**9.860**	**10.229**	**9.202**
	C- Índice de pagamentos da Cfem (B/A)	**29,9%**	**29,6%**	**29,9%**	**29,7%**	**31,0%**	**31,4%**	**30,3%**

Fonte: Elaboração da AudPetróleo a partir de dados do Sistema Cadastro Mineiro e do Portal Dados Abertos (peça 47).

55. Conforme o art. 53 do Código de Mineração, o grupamento mineiro é a reunião de duas ou mais concessões de lavra da mesma substância mineral, em áreas de um mesmo jazimento ou zona mineralizada. A critério da ANM, o titular dos direitos minerários poderá concentrar as atividades de lavra em uma ou algumas das concessões agrupadas.

56. Os processos na fase de lavra garimpeira não foram incluídos nessa Tabela 1, porque a planilha divulgada no Portal Dados Abertos está incompleta, faltando a indicação do número do processo relativo a vários pagamentos efetuados. Entretanto, esse fato não interferiu na confiabilidade do resultado apresentado, haja vista que, em média, os 2.736 processos ativos de PLG representavam apenas 8,3% de 33.119 processos minerários ativos nas fases de concessão de lavra, licenciamento e de lavra garimpeira, no período considerado de 2017 a 2022.

57. Foi necessário realizar um procedimento suplementar após o primeiro envio do relatório preliminar à ANM para assegurar maior solidez, completude e credibilidade à informação. O cálculo do percentual médio de sonegação resultante desse procedimento segue apresentado na Tabela 2.

Tabela 2 - Sonegação parcial da Cfem no período de 2019 a 2021

Faixa de pagamentos a menor de Cfem	Qtde de processos de cobrança	Vr. Cfem apurado na fiscalização (a)	Vr. Cfem pago espontaneamente (b)	Vr. Cfem não pago espontaneamente (c)	Vr. crédito Cfem com juros e multa	Índice de sonegação (c/a)
80 ≤ % < 100	19	R$ 217.637.314,50	R$ 31.209.387,66	R$ 186.427.926,84	R$ 328.348.141,25	85,7%
50 ≤ % < 80	22	R$ 744.347.309,95	R$ 338.517.993,97	R$ 405.829.315,98	R$ 722.602.384,52	54,5%
20 ≤ % < 50	48	R$ 4.975.975.984,23	R$ 2.962.480.822,65	R$ 2.013.495.161,58	R$ 3.516.005.766,16	40,5%
0 ≤ % < 20	45	R$ 636.924.516,59	R$ 599.950.173,51	R$ 36.974.343,08	R$ 76.002.177,05	5,8%
Total	**134**	**R$ 6.574.885.125,27**	**R$ 3.932.158.377,79**	**R$ 2.642.726.747,48**	**R$ 4.642.958.468,98**	**40,2%**

Fonte: elaboração da AudPetróleo a partir de dados do Sistema Cadastro Mineiro (peça 48)

58. Esse procedimento suplementar foi realizado porque a ANM não havia apresentado dados apurados nas fiscalizações realizadas, tais como os valores pagos, valores que deveriam ter sido pagos e valores de débito apurado, alegando que não estavam 'disponíveis no sistema os parâmetros de quantidade e valores pagos' (peça 15, p. 5). Ele foi viabilizado pelo acesso a processos de cobrança que já se encontravam digitalizados (peças 49-52), mediante autorização da ANM, que foi concedida após sua manifestação sobre o relatório preliminar.

59. É importante frisar que esse cálculo, cujo resultado foi apresentado na Tabela 2, considerou apenas processos de cobrança cujo titular pagou parcialmente a Cfem. Ele não incluiu processos de cobrança cujo sujeito passivo deixou de pagar integralmente a Cfem, pois eles já foram computados no cálculo apresentado na Tabela 1.

60. Os R$ 4,6 bilhões de créditos da Cfem apurados em apenas 134 processos evidenciam a importância da fiscalização realizada pela ANM para recuperar os valores não pagos espontaneamente, evitar a decadência e reforçar a expectativa do controle. Esse montante equivale a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

cerca de 65% dos R$ 7 bilhões arrecadados de Cfem em 2022.

61. Posto isso, é oportuno rememorar que, em 2012, o TCU já havia constatado que somente 5.383 dos 20.690 (26%) detentores de títulos ativos de autorização de pesquisa com guia de utilização, concessão de lavra, registro de licença e registro de extração pagaram espontaneamente a Cfem, sendo que o percentual de evasão de receitas, apurado em 202 notificações de débito lavradas no período de 2009 a 2011, foi de 77,3% (TC 034.373/2012-8).

62. Também cabe mencionar que a CGU constatou que o percentual médio de subarrecadação da Cfem, apurado nos 4.394 processos de cobrança autuados no período de 2014 e 2019, foi de 58% (peça 16, p. 51-52). Excluindo os processos minerários cujo titular sonegou 100% da Cfem e os processos minerários cujo titular pagou mais do que era devido, o percentual médio de sonegação foi de 30,5%, conforme dados apresentados na Tabela 3.

Tabela 3 - Sonegação parcial da Cfem no período de 2014 a 2019

Faixa de pagamentos a menor da Cfem	Qtde de processos de cobrança	Vr. Cfem apurado na fiscalização (a)	Vr. Cfem pago espontaneamente (b)	Vr. Cfem não pago espontaneamente (c)	Índice de sonegação (c/a)
80 ≤ % < 100	783	R$ 503.959.781,84	R$ 51.815.277,15	R$ 452.144.504,69	89,7%
50 ≤ % < 80	611	R$ 552.979.000,09	R$ 236.438.133,43	R$ 316.540.866,66	57,2%
20 ≤ % < 50	745	R$ 1.484.355.615,99	R$ 944.996.391,98	R$ 539.359.224,01	36,3%
0 ≤ % < 20	1.085	R$ 2.245.106.071,44	R$ 2.092.759.408,66	R$ 152.346.662,78	6,8%
Total	**3.224**	**R$ 4.786.400.469,36**	**R$ 3.326.009.211,22**	**R$ 1.460.391.258,14**	**30,5%**

Fonte: *elaboração da AudPetróleo, a partir de dados do Relatório de Avalição-CGU 201801466 (peça 16, p. 52)*

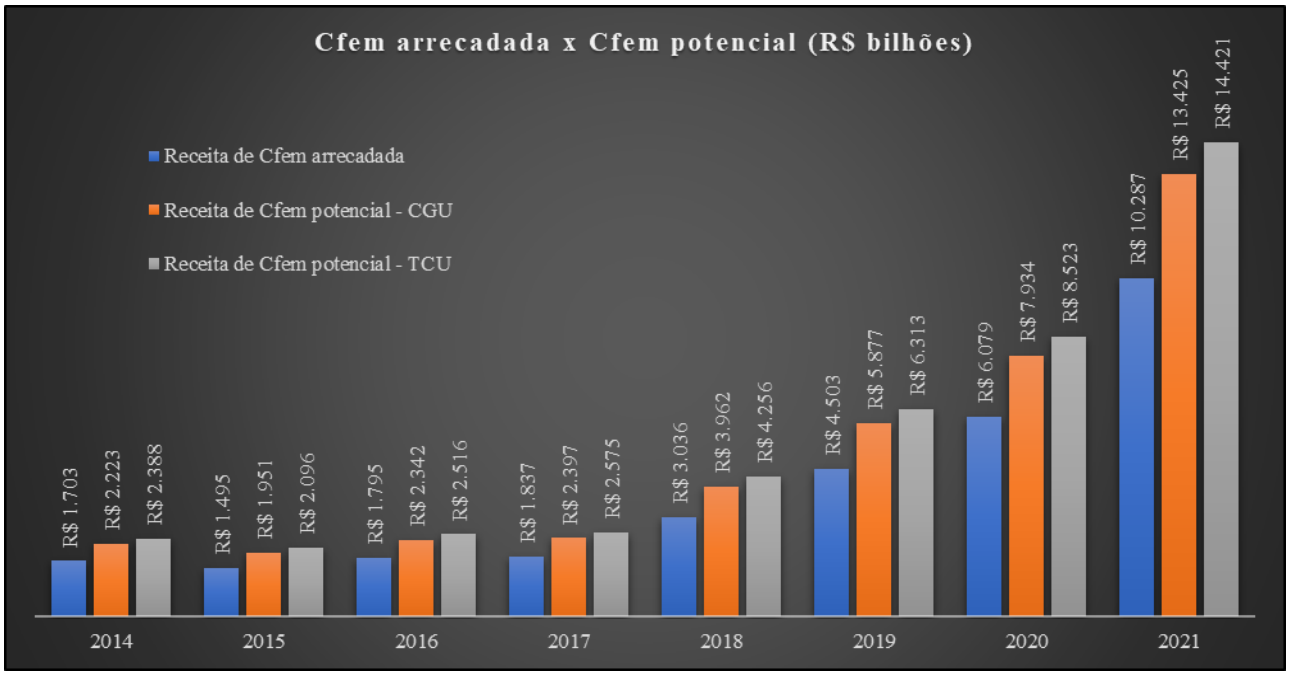
63. Os valores apurados pela CGU revelam, mais uma vez, a importância da fiscalização da Cfem. Eles também evidenciam que o potencial de arrecadação pode ser superior a essa média de 30,5%, se houver planejamento focado nos maiores sonegadores.

64. Nesse passo, é importante frisar que 69,7% dos titulares de processos ativos não pagaram espontaneamente a Cfem no período de 2017 a 2022.

65. Considerando os índices de sonegação da Cfem apurados nas Tabelas 2 e 3, que envolvem somente os 30,3% dos processos com pagamentos a menor (Tabela 1), pode-se afirmar que, no período de 2014 a 2021, a arrecadação poderia ter sido entre 30,5% e 40,2% superior. Dessa forma, estimou-se que a receita potencial da Cfem não arrecadada nesse período encontra-se na faixa entre R$ 9,4 bilhões e R$ 12,4 bilhões, enquanto a arrecadação da Cfem em 2021 foi de R$ 10,3 bilhões, conforme segue representado no Gráfico 1.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

Gráfico 1 – Comparação entre a receita efetiva e a receita potencial de Cfem



***Fonte**: elaboração da AudPetróleo*

66. Não foi possível estimar o valor potencial de arrecadação da Cfem relativa a todos os processos minerários com título ativo. Estudo elaborado pela Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (Fabrafite) constatou que, no período de 2006 a maio de 2019, o valor arrecadado de Cfem poderia ter sido o dobro, se não houvesse sonegações (disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/02/15/interna_politica,1122014/sonegacao-fiscal-e-irregularidades-criam-buraco-no-royalty-do-minerio.shtml; acessado em 16/10/2023).

67. No caso da Taxa Anual por Hectare (TAH), apurou-se que o índice de inadimplência por processo ativo e o índice de sonegação no seu pagamento foram baixos, com percentuais médios de, respectivamente, 4,1% e 8,2%.

68. Além dos processos ativos cujos titulares sonegaram total ou parcialmente a Cfem, verificou-se que, até 30/9/2023, havia outros 19.653 processos com relatório final de pesquisa aprovado, somente aguardando a análise do requerimento e outorga da concessão de lavra.

69. Portanto, existe larga margem para aumento na arrecadação da Cfem, mas não há elementos nos autos para estimar o seu potencial. A própria ANM reconheceu que os seus sistemas atuais 'não permitem o acompanhamento da real produção mineral fiscalmente escriturada', não sendo possível ter 'conhecimento do quanto se deixa de arrecadar' (peça 43, p. 5).

70. Conforme o Regimento Interno da ANM, compete à Coordenação Nacional de Distribuição, Inteligência e Transparência da Superintendência de Arrecadação e Fiscalização de Receitas (SAR), 'monitorar o desempenho da arrecadação e elaborar as previsões pertinentes para cada receita'. Sendo assim, propõe-se determinar à Diretoria-Geral da ANM, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, adote providências no sentido de implementar o monitoramento do desempenho da arrecadação e elaborar as previsões pertinentes para cada receita, atualizando essas previsões anualmente, consoante disposto no art. 78, inciso VII, do Regimento Interno da ANM (Anexo I à Resolução 102/2022/DC/ANM/MME).

II.1.2. Critério

71. A análise foi pautada pelas disposições legais e infralegais citadas na matriz de achados (Apêndice A) e detalhada no relatório de análise de dados (peça 36), incluindo o art. 2º,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

inciso XII, da Lei 13.575/2017, o qual, entre outras competências, atribui à ANM o poder/dever de regular e arrecadar as receitas da Cfem e da TAH.

II.1.3. Causas

72. A ANM considera que a principal causa para a inadimplência no pagamento da Cfem é o reduzido quadro de pessoal, a ausência de ferramentas de auditoria especializadas e a falta de compartilhamento de informações com a Secretaria da Receita Federal (SRF) e secretarias de fazenda estaduais (peça 16, p. 21).

73. Algumas causas que prejudicam a arrecadação da Cfem já haviam sido identificadas em 2010 (TC 027.591/2010-7), quando se constatou que, além de deficiências na qualificação e quantitativo de pessoal, não havia instrumentos balizadores para aferir a confiabilidades dos valores pagos espontaneamente de Cfem e não havia estrutura de informática adequada (peça 36, p. 9).

74. No período posterior a 2010, não houve melhorias na estrutura herdada pela ANM, consoante o relato que segue apresentado.

II.1.3.1. Déficit de pessoal, deficiências na estrutura e restrição orçamentária da ANM

75. A partir de sua criação, em 2017, a ANM recebeu um incremento nas competências herdadas do extinto DNPM. Por outro lado, a transformação de departamento em agência ocorreu sem impacto orçamentário e com diminuição de cargos comissionados (peça 71, p. 1).

76. Diversas ações de controle externo realizadas pelo TCU (Acórdãos 3.004/2011-Plenário e 657/2012-Plenário, de relatoria do Min. Raimundo Carreiro; 2.440/2016-Plenário, de relatoria do Min. José Múcio Monteiro; e 513/2018-Plenário e 2.914/2020-Plenário, de relatoria do Min. Aroldo Cedraz) e pela Controladoria Geral da União (CGU) vêm destacando, em essência, as seguintes fragilidades da ANM:

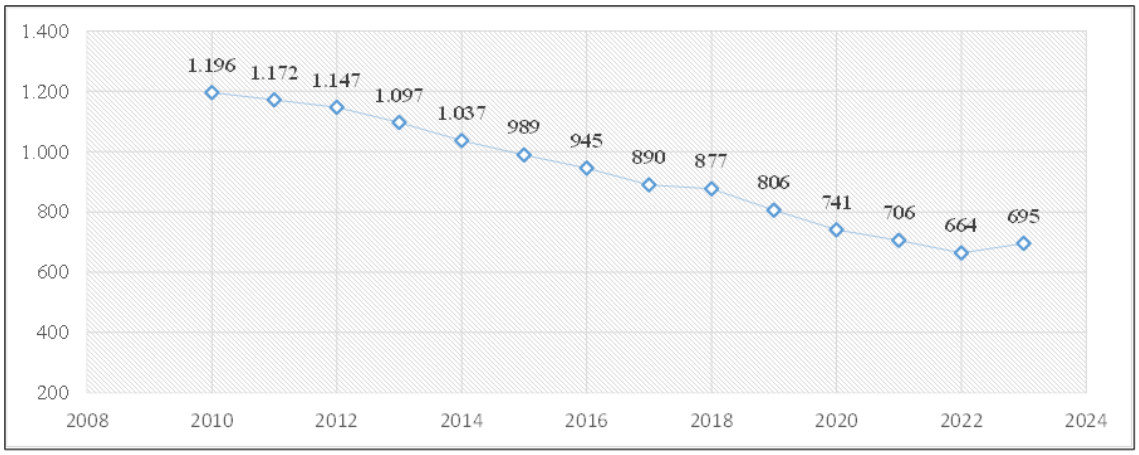
a) carência crônica de servidores, agravada pelo quadro de pessoal com elevada média de idade;

b) carência de recursos logísticos, materiais e orçamentários; e

c) insuficiência, incapacidade e precariedade dos sistemas corporativos de tecnologia da informação.

77. Em dezembro de 2023, apenas 34,2% dos 2.033 cargos previstos em lei para as carreiras da ANM estavam preenchidos. No período de 2010 a 2023, o quadro de pessoal herdado pela ANM foi reduzido de 1.196 para 695 servidores (peça 81), ou seja, um decréscimo de 41,9% da força de trabalho, conforme o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Evolução da força de trabalho da ANM



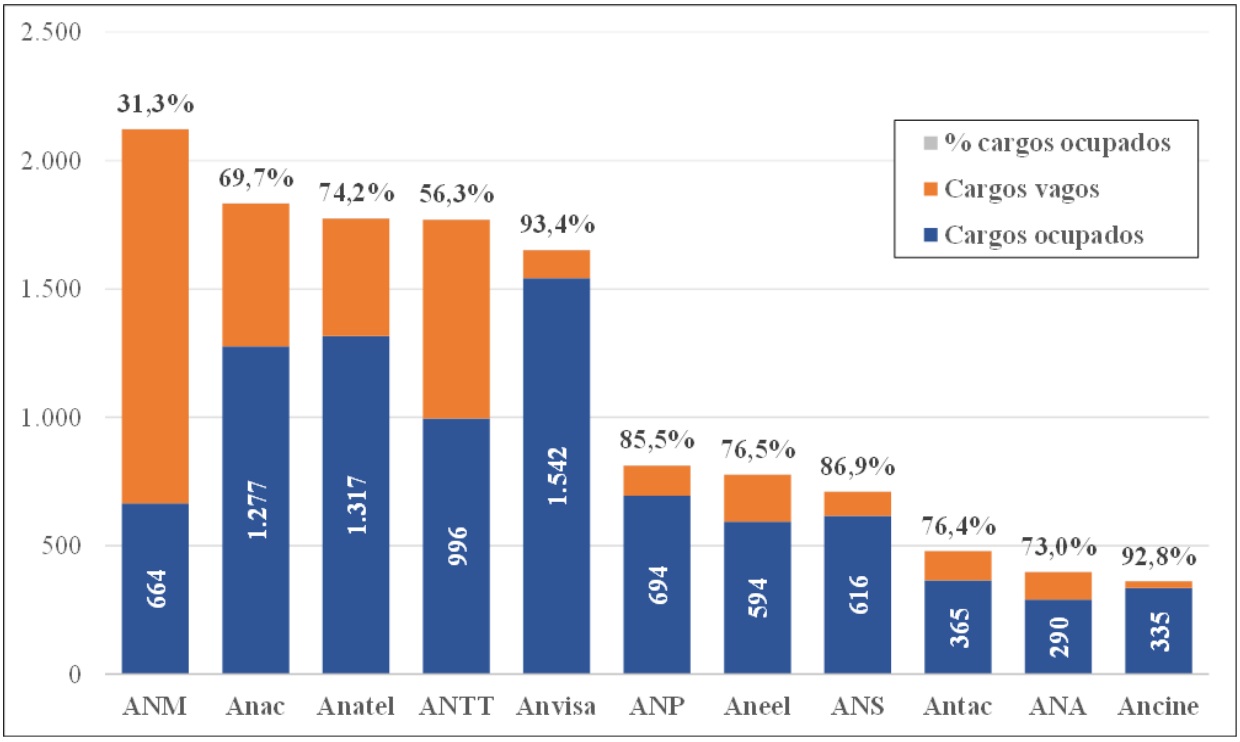
***Fonte**: ANM (peça 81)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

78. Dessa força de trabalho, 30% encontram-se em abono de permanência, podendo se aposentar a qualquer momento, de modo que a ANM só poderá contar efetivamente com 486 servidores, se não houver reposição (peça 81).

79. Segundo a ANM, o quadro atual de servidores corresponde ao seu menor efetivo desde a edição do atual Código de Mineração, em 1967, e ao maior déficit de pessoal de todo o serviço público federal (peça 71, p. 1). A comparação com outras agências reguladoras está representada no Gráfico 3.

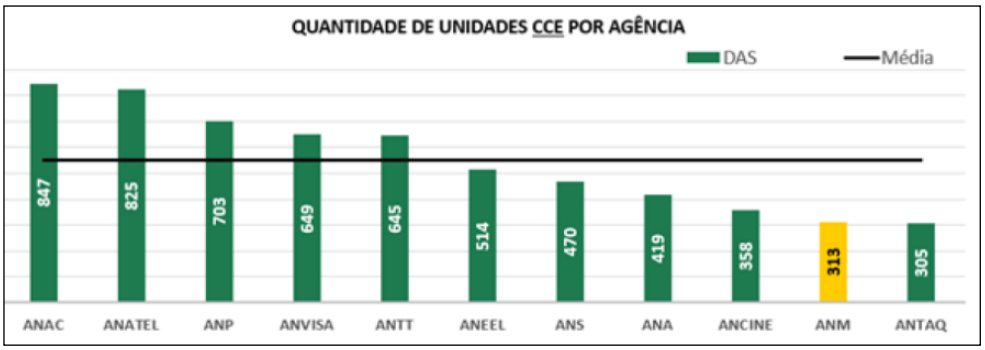
Gráfico 3 - Comparação entre cargos efetivos ocupados e vagos nas agências reguladoras



***Fonte**: Nota Técnica SEI 446/2024-SAR-ANM/DIRC (peça 71)*

80. Ainda segundo a ANM (peça 71, p. 2 e 9), sua estrutura organizacional de cargos deveria ser compatível com a das maiores agências reguladoras, mas é menor do que a da Agência Nacional de Cinema (Ancine) e só supera a da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), conforme o Gráfico 4.

4 - Comparação entre as estruturas das agências reguladoras



Fonte: ANM – Nota Técnica SEI 446/2024-SAR-ANM/DIRC (peça 71, p. 9)

81. Entre tais agências, a ANM foi responsável pela segunda maior arrecadação de receitas em 2021 e regula um setor que representa entre 2,5% e 4% do PIB brasileiro nas últimas décadas, mas tem a terceira menor dotação orçamentária entre elas. Seu orçamento para despesas com tecnologia da informação superou apenas o da Ancine e o da Antaq, consoante a Nota Técnica SEI 3357/2023-GAB-DG/DIRC.

82. A ANM alega que 'historicamente, vem sendo contingenciado em torno de 85% de seu

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

orçamento previsto em lei, que deveria ser de 7% da arrecadação da Cfem, além das receitas de taxas, multas e emolumentos' (peça 71, p. 2). Nesse sentido, é pertinente a comparação entre a parcela da arrecadação de receitas de mineração destinada por lei à ANM e o orçamento realizado pela ANM no exercício de 2023, apresentada na Tabela 4.

Tabela 4 – Comparação entre a parcela da Cfem destinada à ANM e o orçamento realizado (2023)

Receitas da mineração				
Descrição da receita			**Valor total arrecadado (R$)**	**Valor das receitas da ANM (R$)**
Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem)			6.430.047.842,51	450.103.348,98
Taxa Anual por Hectare (TAH)			96.730.418,27	96.730.418,27
Taxa de vistoria			23.388.256,65	23.388.256,65
Demais receitas			17.591.445,81	17.591.445,81
Total das receitas			**6.567.757.963,24**	**587.813.469,71**
Despesas da ANM				
Programa	**Categoria econômica**	**Natureza de despesa**	**Orçamento atualizado (R$)**	**Orçamento realizado (R$)**
0032	3 - Despesas Correntes	1 - Pessoal e Encargos Sociais	281.688.107,00	248.270.325,82
	3 - Despesas Correntes	3 - Outras Despesas Correntes	63.773.612,00	54.059.468,32
	4 - Despesas de Capital	4 - Investimentos	4.975.758,00	1.323.368,09
0909	3 - Despesas Correntes	1 - Pessoal e Encargos Sociais	13.000,00	0,00
0999	9 - Reserva de Contingência	9 - Reserva de Contingência	666.413.116,00	0,00
3002	3 - Despesas Correntes	3 - Outras Despesas Correntes	28.655.969,00	21.545.788,29
	4 - Despesas de Capital	4 - Investimentos	11.035.639,00	5.184.498,08
Total das despesas			**1.056.555.201,00**	**330.383.448,60**

***Fonte**: elaboração da AudPetróleo com dados do Portal da Transparência (disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/; acessado em: 21/2/2024)*

***Programas:** 0032 - Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo, 0909 - Operações Especiais: Outros Encargos Especiais, 0999 - Reserva de Contingência, 3002 - Geologia, Mineração e Transformação Mineral*

83. A comparação dos dados apresentados na última coluna da Tabela 4 mostra que o montante da receita minerária que a lei destina à ANM supera em 77,92% a despesa total liquidada no respectivo exercício.

84. A CGU já havia feito análise semelhante, tendo igualmente constatado que 'as receitas arrecadadas em 2019 pela ANM superaram a despesa do exercício correspondente' (peça 16, p. 11-12).

85. Focando especificamente na participação da ANM na arrecadação da Cfem, os dados já disponibilizados pela ANM indicam que houve a seguinte destinação dos recursos (disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMDgyNDI2ZTgtOGRiNy00YTRiLTlkMGQtNDNlNDYwZTAxMDMzIiwidCI6IjUzOTA4ZjUwLTgzM2MtNGNkMC1iMjliLTE3YjViYzMzODcwMSJ9; acessado em: 21/2/2024):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

Tabela 5 - Destinação da parcela da Cfem que cabe à ANM

Ano	Grupo de despesa	Valor Distribuído (R$)	Valor Distribuído (%)	Valor empenhado (R$)	Valor empenhado (%)
2018	Reserva de contingência	220.219.459,00	84,68%	0,00	0,00%
	Outras despesas correntes	31.750.889,00	12,21%	22.868.007,00	72,02%
	Investimentos	8.084.110,00	3,11%	6.091.957,00	75,36%
	Subtotal	**260.054.458,00**	**100,00%**	**28.959.964,00**	**11,14%**
2019	Reserva de contingência	143.464.914,00	73,44%	0,00	0,00%
	Outras despesas correntes	43.923.225,00	22,49%	43.448.255,00	98,92%
	Investimentos	7.951.259,00	4,07%	7.656.084,00	96,29%
	Subtotal	**195.339.398,00**	**100,00%**	**51.104.339,00**	**26,16%**
2020	Reserva de contingência	217.068.826,00	76,96%	0,00	0,00%
	Outras despesas correntes	56.180.975,00	19,92%	48.830.816,00	86,92%
	Investimentos	8.786.254,00	3,12%	8.670.360,00	98,68%
	Subtotal	**282.036.055,00**	**100,00%**	**57.501.176,00**	**20,39%**
RESUMO	Reserva de contingência	580.753.199,00	78,75%	0,00	0,00%
	Outras despesas correntes	131.855.089,00	17,88%	115.147.078,00	87,33%
	Investimentos	24.821.623,00	3,37%	22.418.401,00	90,32%
	Total	**737.429.911,00**	**100,00%**	**137.565.479,00**	**18,65%**

Fonte: elaboração da AudPetróleo com dados da ANM (disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMDgyNDI2ZTgtOGRiNy00YTRiLTlkMGQtNDNlNDYwZTAxMDMzIiwidCI6IjUzOTA4ZjUwLTgzM2MtNGNkMC1iMjliLTE3YjViYzMzODcwMSJ9)

86. Essa Tabela 5 evidencia que o valor médio empenhado da parcela da Cfem destinada à ANM nos exercícios de 2018 a 2020 corresponde a 18,65%, ratificando a afirmação do superintendente de arrecadação da ANM (peça 71, p. 2), no sentido de que houve contingenciamento em torno de 80% do orçamento da ANM previsto em lei de 7% da arrecadação da Cfem.

87. Nesse passo, convém enfatizar que o art. 2º, § 2º, inciso I, da Lei 8.001/1990, expressamente, destina 7% da Cfem 'para a entidade reguladora do setor mineral'. Por sua vez, a Lei 13.757/2017 especifica as receitas da ANM, nos seguintes termos:

'Art. 19. Constituem receitas da ANM:

I - o produto de operações de crédito efetuadas no País e no exterior;

II - a venda de publicações, os recursos oriundos dos serviços de inspeção e fiscalização ou provenientes de palestras e cursos ministrados e as receitas diversas estabelecidas em lei, regulamento ou contrato;

III - o produto do pagamento da taxa anual por hectare a que se refere o inciso II do caput do art. 20 do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração), dos emolumentos devidos como condição necessária para o conhecimento e o processamento de requerimentos e pedidos formulados à ANM, e o das multas de sua competência;

IV - os recursos provenientes de convênios, acordos ou contratos celebrados com entidades, organismos ou empresas, públicos ou privados, nacionais ou internacionais;

V - as doações, os legados, as subvenções e outros recursos que lhe forem destinados, incluídas as doações de bens e equipamentos destinados à ANM, conforme previsto em acordos firmados pela União para fins de ressarcimento de danos causados por usurpação de recursos minerais por lavra ilegal;

VI - as dotações consignadas no orçamento geral da União, os créditos especiais, as transferências e os repasses que lhe forem conferidos;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

VII - os valores apurados na venda ou na locação dos bens móveis e imóveis de sua propriedade;

VIII - o produto do leilão de bens e equipamentos encontrados ou apreendidos decorrentes de atividade de mineração ilegal;

IX - as receitas provenientes das áreas colocadas em disponibilidade, de qualquer natureza; e

X - o valor recolhido a título de CFEM, a ser repassado à ANM, por intermédio do Ministério de Minas e Energia, na forma estabelecida no inciso III do § 2º do art. 2º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990 .

88. No exercício de 2023, conforme demonstrado na Tabela 4, o orçamento total da ANM, incluindo despesas de pessoal, de aposentadorias e de pensões, correspondeu a 73,4% da parcela da Cfem que cabe à ANM e a 56,2% da sua receita arrecadada, nos termos do art. 19 da Lei 13.575/2017.

89. O contingenciamento da parcela de 7% da Cfem que deveria ser destinada à ANM ocorreu nos últimos exercícios, conforme evidenciam os dados da Tabela 6:

Tabela 6 - Contingenciamento da parcela da Cfem destinada à ANM

Receita				
Ano	**Origem**	**Detalhamento**	**Receita Arrecadada (R$)**	**7% da ANM (R$)**
2020	13 - Receita Patrimonial	13440211 - Compens.Financ.Expl.Rec.Minerais-PRINC.	5.351.155.317,89	374.580.872,25
		13440213 - Compens.Financ.Expl.Rec.Minerais-DIV.AT.	18.396.384,26	1.287.746,90
	Total		**5.369.551.702,15**	**375.868.619,15**
2021	13 - Receita Patrimonial	13440211 - Compens.Financ.Expl.Rec.Minerais-PRINC.	8.319.497.395,84	582.364.817,71
		13440213 - Compens.Financ.Expl.Rec.Minerais-DIV.AT.	11.639.928,17	814.794,97
	Total		**8.331.137.324,01**	**583.179.612,68**
2022	13 - Receita Patrimonial	13440201 - Compens.Financ.Expl.Rec.Minerais-PRINC.	6.066.147.303,90	424.630.311,27
		13440203 - Compens.Financ.Expl.Rec.Minerais-DIV.AT.	15.912.175,92	1.113.852,31
	Total		**6.082.059.479,82**	**425.744.163,59**
2023	13 - Receita Patrimonial	13440201 - Compens.Financ.Expl.Rec.Minerais-PRINC.	6.407.783.139,47	448.544.819,76
		13440203 - Compens.Financ.Expl.Rec.Minerais-DIV.AT.	22.264.703,04	1.558.529,21
	Total		**6.430.047.842,51**	**450.103.348,98**

Despesa				
Ano	**Programa de Governo**	**Ação**	**Orçamento Previsto (R$)**	**Orçamento Realizado (R$)**
2020	0999 - Reserva de Contingência	0Z00 - Reserva de Contingência - Financeira	233.454.457,00	0,00
2021	0999 - Reserva de Contingência	0Z00 - Reserva de Contingência - Financeira	300.940.482,00	0,00
2022	0999 - Reserva de Contingência	0Z00 - Reserva de Contingência - Financeira	754.777.511,00	0,00
2023	0999 - Reserva de Contingência	0Z00 - Reserva de Contingência - Financeira	666.413.116,00	0,00

***Fonte**: elaboração da AudPetróleo com dados do Portal da Transparência (disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/; acessado em: 21/2/2024)*

90. Ressalta-se que os valores apresentados nas Tabelas 5 e 6 para o mesmo exercício de 2020 são de fontes distintas. Não obstante a diferença de valores, os dados extraídos do Portal da Transparência, apresentados na Tabela 6, evidenciam que o contingenciamento nos dois últimos exercícios supera a parcela da Cfem destinada por lei à ANM.

91. Nesse sentido, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ratificou, no relatório Governança Regulatória no Setor de Mineração no Brasil (2022), que:

a) a estrutura de recursos humanos da ANM não é adequada para cumprir todas as suas atribuições, que são mais amplas do que as do extinto DNPM; e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

b) a incompatibilidade entre o orçamento da ANM e suas atribuições limita a sua capacidade de operar de forma eficiente e cumprir os seus objetivos.

92. A estruturação da ANM foi inserida na Lista de Alto Risco (LAR) do TCU, edição de 2022, que informa ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira as áreas que apresentam os principais riscos que podem comprometer a qualidade dos serviços públicos e a efetividade das políticas públicas.

93. Por meio do Acórdão 2.914/2020-Plenário, o TCU recomendou à ANM que identificasse possíveis otimizações nos seus processos internos, priorizasse os controles dos riscos mais relevantes e apresentasse estudo sobre a necessidade de redimensionamento e de alterações em seu quadro de pessoal ao então Ministério da Economia.

94. Segundo a Nota Técnica SEI 446/2024-SAR-ANM/DIRC, a ANM já interagiu com diversos agentes expondo a sua situação e solicitando apoio para a busca de soluções efetivas para a estruturação da agência. Entre as ações realizadas pela ANM, teriam sido enviados ofícios ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), ao Ministério da Gestão e da Inovação (MGI), à Casa Civil e ao Ministério de Minas e Energia, além da realização de reuniões com as referidas pastas, bem como audiências públicas no Congresso Nacional (peça 71, p. 6).

*95. Notícia veiculada do **site** do Ministério de Minas e Energia (disponível em: https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/alexandre-silveira-defende-reestruturacao-da-anm-em-reuniao-com-a-ministra-esther-dweck; acessado em 29/2/2024), indica que, de fato, o atual ministro Alexandre Silveira tem conhecimento sobre a necessidade de estruturação da ANM, pois se manifestou nos seguintes termos:*

'Tenho mantido contato constante com a ministra Esther, que está muito sensível à pauta e também reconhece a importância da ANM para o desenvolvimento do nosso país. Sabemos que a atual estrutura está muito aquém do necessário para cumprir a sua missão legal. Essa é a nossa maior prioridade no MME: formar uma agência forte e capaz de ajudar o Brasil a se desenvolver a partir de uma mineração sustentável e segura (grifo acrescido).

96. Conforme a coletiva de imprensa, realizada em 18/7/2023, para anunciar a autorização de concursos no governo federal, a Ministra de Gestão e Inovação, Esther Dweck, também ciente da situação da ANM (disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=kNpubmkgJE0&t=562s; acessado em 28/2/2024), pronunciou-se nos seguintes termos:

'(...) e uma agência nacional de mineração que vocês já devem conhecer essa demanda. Ela tem aparecido muito. Parlamentares tem questionado muito que era um departamento nacional de política de mineração em 2017 ela se tornou agência, mas não foi feita nenhuma adequação do órgão para isso. Inclusive a lei de criação de agências determina uma estrutura mínima para agência e a ANM não atende essa estrutura mínima. Portanto, a gente precisa adequá-la e, para isso, precisa de cargos e a gente não tem cargos para fazer isso.'

97. Segundo o MGI, foram consideradas as variáveis da Figura 1 na análise dos pedidos de realização de concurso enviados pelos órgãos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

Figura 1 - Critérios utilizados para priorização dos pedidos para realização de concurso público



***Fonte**: Ministério da Gestão e da Inovação (peça 78)*

98. À exceção do concurso específico para a área de segurança de barragens de mineração, realizado em 2022, em razão de acordo firmado com o Ministério Público Federal, no âmbito da Ação Judicial de Autos 1005310-84.2019.4.01.3800, o último concurso amplo da instituição, ainda realizado pelo extinto DNPM, foi em 2010. Além disso, 68,7% dos cargos previstos em lei para as carreiras da ANM estão desocupados; cerca de um terço do seu quadro atual de 664 servidores recebe abono de permanência, podendo se aposentar a qualquer momento; e a ANM assumiu 17 novas competências a partir da transformação de departamento em agência.

99. Desde a sua criação, a ANM solicita, anualmente, autorização para realizar concurso para recomposição de sua força de trabalho, consoante a Nota Técnica 4086/2023-SGP-ANM/DIRC - Processo SEI 48051.002972/2023-64 (peça 79), que subsidiou o último pedido, realizado em maio de 2023 (peça 80). Não obstante o preenchimento de 5 das 7 variáveis consideradas pelo MGI, a ANM não foi contemplada com vagas no concurso público nacional unificado que está em andamento, com início da convocação para posse e cursos de formação previsto para 5/8/2024. A agência foi apenas incluída no rol das urgências de recomposição de estrutura do Ministério de Gestão (peça 78, p. 17).

100. Embora a Ministra de Gestão e Inovação e o Ministro de Minas e Energia estejam cientes da necessidade de recomposição da força de trabalho da ANM, nenhuma ação efetiva nesse sentido foi concretizada até o momento.

101. Esta ação de controle representa uma grande oportunidade de mudança do foco restrito no custo da estruturação da ANM. Ao contrário de outros setores, cujo custo/benefício do investimento é difícil ponderar, há indícios de que os ganhos advindos da estruturação da ANM superam, em larga margem, o investimento necessário em recursos humanos e na modernização dos recursos de tecnologia da informação.

102. A ANM estima que a participação da mineração no PIB brasileiro pode até dobrar nos próximos anos, se a agência tiver uma estrutura adequada para desempenhar satisfatoriamente suas atividades. Esse aumento da produção mineral gera efeito direito e imediato no aumento da arrecadação da Cfem (peça 71, p. 14).

103. Segundo estudo elaborado pela Federação Brasileira de Associações de Fiscais de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

Tributos Estaduais (Fabrafite), no período de 2006 a maio de 2019, o montante arrecadado de Cfem deveria ter sido o dobro, se não houvesse sonegações (disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/02/15/interna_politica,1122014/sonegacaofiscal-e-irregularidades-criam-buraco-no-royalty-do-minerio.shtml; acessado em 16/10/2023).

104. Apurou-se neste trabalho que, em média, 69,7% dos titulares de 30.383 processos ativos nas fases de concessão de lavra e de licenciamento não pagaram espontaneamente a Cfem, no período de 2017 a 2022. Em relação aos 30,3% dos demais titulares que pagaram a Cfem a menor, estimou-se que a arrecadação poderia ter sido entre 30,5% e 40,2% superior, no período de 2014 a 2021.

105. No primeiro caso, em que houve sonegação de 100% da Cfem e envolve a maioria dos titulares, não foi possível estimar o valor da receita não arrecadada. Quanto ao segundo caso, a receita potencial não arrecadada de Cfem, no mesmo período de 2014 a 2021, foi estimada na faixa entre R$ 9,4 bilhões e 12,4 bilhões.

106. Considerando que a Lei 8.001/1990 destina 10% da arrecadação da Cfem para a União (7% para a ANM, 1% para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1,8% para o Centro de Tecnologia Minera e 0,2% para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), apenas essa parcela da receita potencial de Cfem não arrecadada nesse período foi estimada na faixa entre R$ 937.723.253,72 e R$ 1.235.237.547,26. Por outro lado, o impacto orçamentário, nos exercícios de 2024, 2025 e 2026, decorrente do preenchimento de 1.003 vagas do quadro de pessoal da ANM, foi estimado no montante de R$ 449.108.413,99 (peça 80, p. 6).

107. Vale frisar que essa comparação não envolve os 90% da receita potencial de Cfem que seria destinada a estados/DF e municípios.

108. Além disso, a estrutura atual da ANM já concorreu para a perda de cerca de R$ 4 bilhões de receita potencial referente a créditos de Cfem e de TAH decaídos e prescritos e concorre para a prescrição de aproximadamente R$ 20 bilhões de créditos já lançados e pendentes de constituição.

109. Esses valores já bastariam para demonstrar que a receita minerária que pode ser arrecadada é bastante superior ao investimento necessário para estruturação da ANM. Todavia, ainda existem outros ganhos financeiros potenciais que não puderam ser estimados neste trabalho, mas é previsível seus impactos na economia. Há, por exemplo, aproximadamente 20.000 projetos de mineração com relatório final de pesquisa aprovado, somente aguardando a análise do requerimento pela ANM e outorga da concessão de lavra pelo Ministério de Minas e Energia.

110. Outrossim, a ANM não conta com recursos humanos, orçamentários e tecnológicos para cumprir razoavelmente sua missão institucional. No estado caótico atual, os três problemas precisam ser endereçados simultaneamente. Não basta simplesmente aumentar a dotação orçamentária, pois a ANM já está no limite da sua capacidade de execução orçamentária, em razão da escassez de pessoal e da falta de estrutura.

111. Conforme visto nas tabelas acima, a precarização da estrutura da ANM não decorre da falta de recursos. A ANM possui receitas próprias definidas por lei que são contingenciadas todos os anos pelo governo federal. No caso da Cfem, foi instituído um padrão incompreensível e sem lógica, uma vez que a ANM arrecada os recursos e os repassa a todos os destinatários previstos na Lei 8.001/1990, mas fica sem a sua parcela.

112. Somente a receita já arrecadada pela ANM seria suficiente para evitar o declínio gradual da sua estrutura, que já está se aproximando do colapso. Entretanto, há indícios de que os ganhos potenciais a serem auferidos superam, em larga margem, os investimentos necessários em recursos humanos, materiais, tecnológicos e logísticos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

113. A situação atual da estrutura da ANM demanda urgência na tomada de decisão, inclusive porque o processo de seleção e contratação de pessoal é demorado e o pleno potencial da nova força de trabalho só é atingido alguns anos após a posse e exercício no cargo.

114. Conquanto a precariedade da estrutura atual da ANM já seja do conhecimento dos vários atores governamentais, entende-se ser conveniente e oportuno insistir no tema, acrescentando que essa situação já concorreu para perdas de receitas potenciais e implica riscos para o próprio Estado, o setor de mineração e a sociedade.

115. Pelo exposto, propõe-se encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do voto e do relatório que o fundamentarem, à Casa Civil, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) ao Ministério de Minas e Energia (MME), às Comissões de Desenvolvimento Econômico, de Finanças e Tributação e de Minas e Energia da Câmara dos Deputados e às Comissões Assuntos Econômicos e de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, a fim de subsidiá-los nas suas funções institucionais de definição de diretrizes, implementação de políticas, estudos, regulação e proposições legislativas para o setor de mineração, alertando que:

a) em média, os titulares de 69,7% de 30.383 processos ativos nas fases de concessão de lavra e de licenciamento não pagaram espontaneamente a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais, no período de 2017 a 2022, enquanto o percentual médio de sonegação entre aqueles que pagaram foi estimado na faixa de 30,5% a 40,2%, no período de 2014 a 2021, o que representa uma perda de receita potencial da Cfem na faixa entre R$ 9,4 bilhões e R$ 12,4 bilhões; e

b) a Agência Nacional de Mineração não possui estrutura de recursos humanos e de recursos materiais e tecnológicos para arrecadar e fiscalizar a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem).

II.1.3.2. Não priorização do desenvolvimento de sistema de arrecadação para substituir o sistema legado concebido na década de 2000

116. O sistema de TI utilizado pelo setor de arrecadação da ANM não permite estimar o volume da produção e nem certificar se o valor devido foi integralmente pago pelo titular do direito minerário.

117. Desde 2012, o TCU constatou (TC 034.374/2012-8) que havia limitações da infraestrutura de tecnologia de informação do extinto DNPM e dos sistemas informatizados de apoio às atividades de arrecadação, os quais se mostraram insuficientes para atender as demandas do setor. Por conseguinte, foi expedida a seguinte recomendação consignada no Acórdão 1.979/2014-Plenário:

'9.1.2. busque o aprimoramento dos sistemas informatizados de controle de arrecadação e cobrança da CFEM levantando, junto à Diretoria de Procedimentos Arrecadatórios (Dipar) e às superintendências da entidade, os serviços de tecnologia da informação necessários à realização das atividades de arrecadação e fiscalização da Taxa Anual por Hectare (TAH) e da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM);

9.1.3. desenvolva funcionalidades nos sistemas informatizados que permitam:

9.1.3.1. a emissão de relatórios gerenciais para identificação dos títulos minerários que deixam de recolher a CFEM e para efetiva gestão processual, notadamente no que tange ao passivo de processos, à natureza, à materialidade e à fase da dívida e ao risco de prescrição dos créditos;' (grifos acrescidos)

118. A ANM reconheceu que 'não priorizou o desenvolvimento de sistemas da arrecadação', mas justificou que o contrato atual de tecnologia da informação seria muito limitado em relação às suas demandas (peça 43, p. 8).

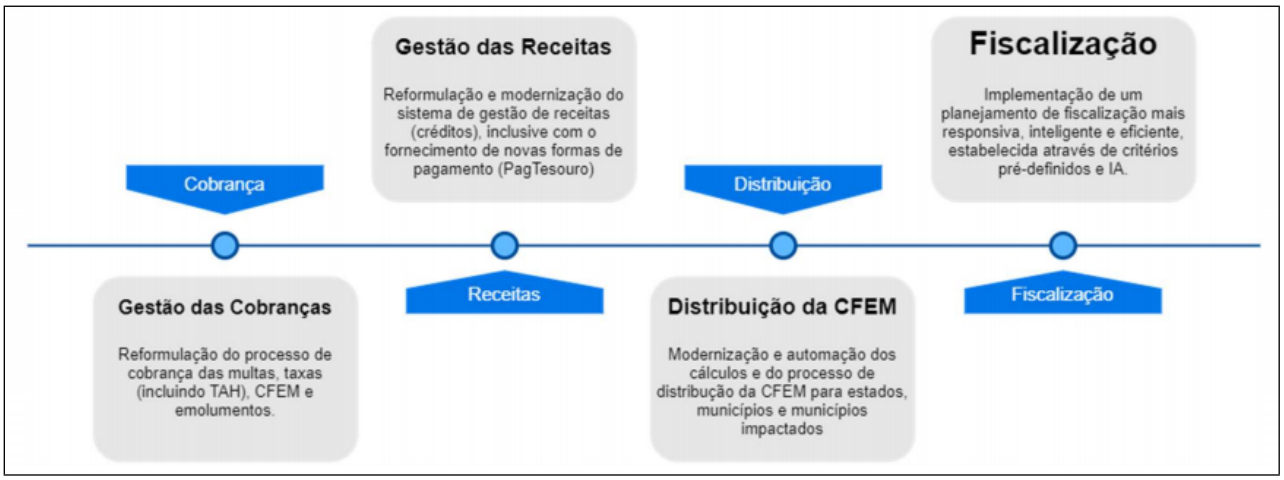
119. O setor de arrecadação da ANM ainda utiliza um sistema legado concebido na primeira metade da década de 2000. Um 'Novo Sistema CFEM', que permitiria 'controlar todo o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

processo de fiscalização e cobrança, desde o planejamento das operações até o encaminhamento à dívida ativa e CADIM' não foi entregue em 2007, como estava previsto, nem posteriormente (peça 26, p. 2).

120. Está em pauta o projeto do Sistema Nacional de Arrecadação, Receita e Cobrança (Sinarc), idealizado a partir de 13/5/2019 (peça 54), cuja arquitetura básica encontra-se representada na Figura 2.

Figura 2 - Arquitetura básica do Sistema Nacional de Arrecadação, Receita e Cobrança

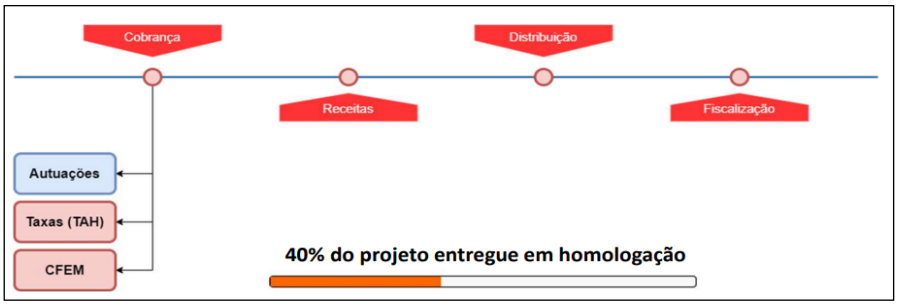


Fonte: *ANM (peça 24, p. 33)*

121. O desenvolvimento desse projeto, que prevê a automatização dos macroprocessos de cobrança, receitas, distribuição e fiscalização, começou em 2020, mas ficou paralisado de novembro do mesmo ano até setembro de 2022 (peça 24, p. 31-32).

122. Até novembro de 2020, foram entregues e homologadas as seguintes etapas do projeto: (i) unificação e automação dos processos de autuação e de notificação; e (ii) 1ª fase da reformulação do serviço de receitas e do portal do minerador (peça 24, p. 34-35), conforme a Figura 3.

Figura 3 - Estágio do desenvolvimento do Sinarc até novembro/20Gráfico



Fonte: ANM (peça 24, p. 4)

123. Na verdade, os 40% entregues e homologados referem-se apenas ao macroprocesso cobrança.

124. Conforme o dirigente da SAR, em virtude da paralisação do desenvolvimento do sistema, profissionais da empresa terceirizada foram desmobilizados, indo para outros projetos da ANM ou deixando a empresa, causando prejuízos quanto ao nível de conhecimento negocial já adquirido (peça 24, p. 35).

125. Antes de retomar o desenvolvimento do sistema, a SAR decidiu fazer a revisão de todos os macroprocessos de trabalho, incluindo o módulo de autuações já desenvolvido, 'visando a modernização, simplificação e integração planejada' (peça 24, p. 4-6).

126. Essa etapa de revisão e mapeamento foi concluída em 15/12/2021 e a retomada de desenvolvimento do sistema só ocorreu a partir de outubro de 2022 (peça 55, p. 4 e 12). Conforme o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

Plano Executivo da SAR, os primeiros módulos do Sinarc estão previstos para entrar em funcionamento somente em dezembro de 2024 (peça 45, p. 16).

127. Posto isso, resta evidente que as decisões e omissões administrativas têm sido mais prejudiciais para o desenvolvimento do sistema de arrecadação do que as limitações orçamentárias. Um novo sistema previsto para 2007 não foi entregue e o projeto atual foi idealizado em 2019, mas ainda se encontra na fase inicial de desenvolvimento.

128. Concordando com recomendação da Fundação Dom Cabral, reforçamos que, de fato, é necessário 'que a alta liderança da agência reforce e robusteça sua capacidade de fazer uma efetiva gestão estratégica da Casa, atuando efetivamente nos projetos estratégicos priorizados pela Diretoria Colegiada' (peça 24, p. 28).

129. Considerando que a ANM não priorizou o desenvolvimento de sistemas da arrecadação, deixando de atender recomendações do TCU expedidas por meio dos subitens 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 1.979/2014-Plenário, propõe-se determinar à Diretoria-Geral da ANM, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 7º, § 3º, da Resolução TCU 315/2020 que, no prazo de sessenta dias, apresente ao TCU um plano de ação para desenvolver o Sistema Nacional de Arrecadação, Receita e Cobrança (Sinarc) e colocá-lo em pleno funcionamento no menor prazo possível, detalhando prazos para implementação de cada módulo do sistema e respectivos responsáveis pela implementação.

130. Paralelamente, propõe-se encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do voto e do relatório que o fundamentarem, à Casa Civil, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) ao Ministério de Minas e Energia (MME), às Comissões de Desenvolvimento Econômico, de Finanças e Tributação e de Minas e Energia da Câmara dos Deputados e às Comissões Assuntos Econômicos e de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, a fim de subsidiá-los nas suas funções institucionais de definição de diretrizes, implementação de políticas, estudos, regulação e proposições legislativas para o setor de mineração, alertando que o Sistema Arrecadação atualmente utilizado pela Agência Nacional de Mineração foi concebido na primeira metade da década de 2000 e não é adequado para apoiar na arrecadação, fiscalização e cobrança dos encargos financeiros incidentes sobre as atividades de mineração.

II.1.3.3. Sanções mais brandas aos sonegadores da Cfem do que aos sonegadores da TAH

*131. A sanção aos sonegadores da Cfem é mais branda do que a sanção aos sonegadores da TAH, haja vista que o não pagamento, pagamento a menor ou o pagamento fora do prazo da TAH pode ensejar a declaração de nulidade **ex officio** do alvará de pesquisa, nos termos do art. 20, § 3º, do Código de Mineração, c/c o art. 54, inciso XXI, do Decreto 9.406/2018 e arts. 5º a 8º da Resolução-ANM 120/2022.*

132. No caso da Cfem, o art. 2º-C da Lei 8.001/1990 classifica 'a apuração de CFEM menor que a devida' como infração administrativa punível com multa a ser aplicada pela entidade reguladora do setor de mineração.

133. Nesse sentido, a ANM informou haver publicado a Resolução ANM 122, em 28/11/2022, que amplia os valores das multas aplicáveis em decorrência do não cumprimento das obrigações previstas na legislação do setor mineral. Sendo assim, a agência espera que 'os impactos na arrecadação da Cfem tendem a gerar efeitos positivos, com redução da sonegação e da ilegalidade' (Nota Técnica SEI 4225/2023 SAR ANM/DIRC; peça 43, p. 8).

134. Não obstante o mérito desse ato normativo, entende-se que ele não surtirá os efeitos esperados pela ANM, em razão da incapacidade operacional da ANM em realizar fiscalização para aferir a conformidade dos valores de Cfem pagos espontaneamente e apurar os valores pagos a menor

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

e não pagos.

II.1.4. Consequência

135. A sonegação da Cfem e da TAH beneficia indevidamente mineradores que não são os reais proprietários dos recursos minerais e prejudica diretamente todos os beneficiários previstos no art. 2º, § 2º, da Lei 8.001/1990, incluindo municípios, estados e a própria ANM, assim como toda a sociedade.

II.1.5. Conclusão do achado

136. A Superintendência de Produção Mineral e a Superintendência de Arrecadação, após sua criação, não adotaram providências necessárias e suficientes para mitigar as consequências decorrentes do modelo de arrecadação da Cfem, a fim de evitar a inadimplência no seu pagamento.

137. Em média, 69,7% dos titulares de 30.383 processos ativos nas fases de concessão de lavra e de licenciamento não pagaram espontaneamente a Cfem no período de 2017 a 2022, enquanto o percentual médio de sonegação entre os 9.204 processos ativos com pagamentos espontâneos encontra-se na faixa de 30,5% a 40,2%, no período de 2014 a 2021. Esse percentual médio se encontra no mesmo patamar apurado pelo TCU em 2012.

138. Não há estimativa sobre o valor potencial da Cfem não arrecadado, porque a Coordenação Nacional de Distribuição, Inteligência e Transparência, subordinada à Superintendência de Arrecadação e Fiscalização de Receitas, não elaborou 'as previsões pertinentes para cada receita', conforme determina o art. 78, inciso VII, do Regimento Interno da ANM. Todavia, é notório que há larga margem para aumentar a arrecadação.

139. Atualmente, a arrecadação da Cfem depende essencialmente da boa-fé dos responsáveis por seu pagamento e das condições do mercado, haja vista que:

*a) a própria ANM reconheceu, e a Associação dos Municípios Mineradores de Minas Gerais e do Brasil (Amig) confirmou, que as variações positivas na arrecadação da Cfem, nesse período, decorreram da nova legislação (Lei 13.540/2017), que mudou a base de cálculo e as alíquotas da Cfem, assim como de aumentos na cotação de **commodities** e do dólar (disponíveis em: https://www.gov.br/anm/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/relatorio-gestao; acesso em: 6/2/2023; e em: https://www.amig.org.br/noticias/cfem-arrecada-r-45-bilhoes-em-2019-mas-ainda-esbarra-na-sonegacao-diz-amig; acesso em 16/2/2023);*

b) a Amig constatou que o aumento na arrecadação da Cfem em 2019 'não reflete um aumento na eficiência da fiscalização da ANM, tampouco grande incremento na produção mineral, deixando a arrecadação do país com a mineração bastante aquém do que poderia ser recolhido' (disponível em: https://www.amig.org.br/noticias/cfem-arrecada-r-45-bilhoes-em-2019-mas-ainda-esbarra-na-sonegacao-diz-amig; acesso em 16/2/2023); e

c) uma explicação dada pela ANM para a queda na arrecadação da Cfem de cerca de R$ 10,23 bilhões, em 2021, para cerca de R$ 7,02 bilhões, em 2022 (31,45% de redução), 'foi a diminuição no pagamento sobre o minério de ferro' (disponível em: https://www.gov.br/anm/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/relatorio-gestao; acesso em 9/10/2023).

II.2. Fiscalizações insuficientes para coibir a sonegação da Cfem.

II.2.1. Situação encontrada

140. Em 2022, a ANM fiscalizou apenas 17 empresas de mineração, não obstante a existência de 39.024 processos ativos nas fases de concessão de lavra, lavra garimpeira, licenciamento e registro de extração naquele ano, conforme o relatório de gestão e dados extraídos do Sistema Cadastro Mineiro (disponíveis em: https://www.gov.br/anm/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/relatorio-gestao

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

https://sistemas.anm.gov.br/SCM/Extra/site/admin/pesquisarProcessos.aspx; acesso em 9/10/2023).

141. No período de 2017 a 2021, foram fiscalizados apenas 1,1% de 6.154 processos ativos na fase de concessão de lavra sem pagamentos da Cfem associados a eles e somente 2 dos 1.163 processos ativos de autorização de pesquisa com guia de utilização emitida, consoante informação apresentada pela ANM (peças 15, p. 4; e 35).

142. Nesse sentido, a CGU constatou a ocorrência de gradual e constante redução das fiscalizações de Cfem realizadas no período de 2014 a 2019 (peça 16, p. 53), conforme dados apresentados na Tabela 7.

Tabela 7 – Tendência de redução do número de fiscalizações da Cfem no período de 2014 a 2019

Exercício	***2014***	***2015***	***2016***	***2017***	***2018***	***2019***
Total de fiscalizações realizadas em cada exercício	*2.184*	*581*	*640*	*429*	*387*	*173*

Fonte*: Elaboração da AudPetróleo, com informações do Relatório CGU 201801466.*

143. Os processos de cobrança autuados no período de 2017 a 2022 confirmam essa tendência, conforme dados consolidados na Tabela 8, elaborada a partir de levantamento realizado no Portal Dados Abertos (disponível em: https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/sistema-arrecadacao; acesso em: 9/10/2023).

Tabela 8 - Processos de cobrança de créditos da Cfem autuados no período de 2017 a 2022

	2017	***2018***	***2019***	***2020***	***2021***	***2022***
Qtde de processos autuados	*426*	*387*	*190*	*49*	*37*	*68*
Valor total dos créditos	*787.447.248,49*	*258.360.811,10*	*10.038.286.564,56*	*198.421.902,87*	*202.230.737,28*	*154.103.279,81*

Fonte: *elaboração da AudPetróleo, conforme dados do Portal Dados Abertos (peça 57).*

144. Cabe lembrar que uma fiscalização pode gerar mais de um processo de cobrança. No caso do exercício de 2022, por exemplo, consta no relatório de gestão que foram fiscalizadas somente 17 empresas, gerando 68 processos de cobrança, no montante de R$ 153.656.601,00 (disponível em: https://www.gov.br/anm/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/relatorio-gestao; acesso em 9/10/2023).

145. De qualquer forma, a importância da fiscalização da Cfem e seu enorme potencial para aumentar a arrecadação já foi evidenciado nas Tabelas 2 e 3 do achado anterior e se confirma novamente, considerando que esses 1.157 processos de cobrança autuados no período de 2017 a 2022 representam créditos no montante de R$ 11.638.850.544,11.

146. Entretanto, verificou-se que, sobretudo nos últimos três anos, o montante dos créditos apurados nas fiscalizações realizadas pela ANM foi pouco representativo em relação à receita efetiva da Cfem arrecadada anualmente, conforme o Gráfico 5.

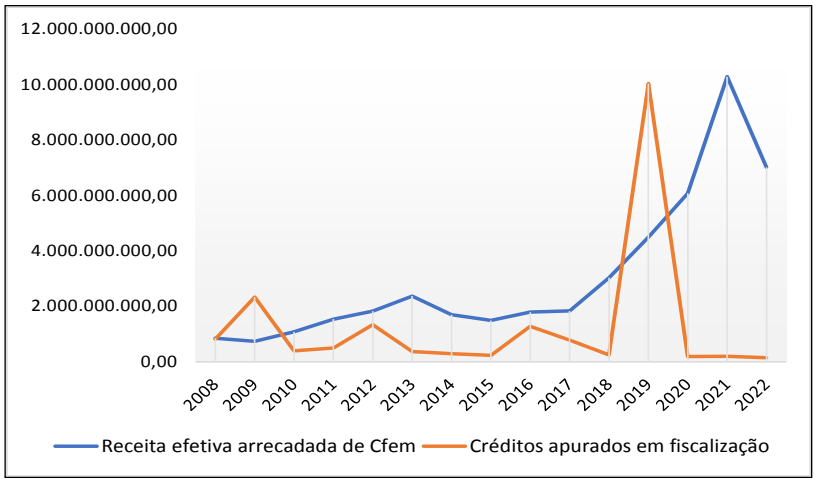
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

147. Portanto, a ANM precisa planejar as atividades relacionadas à fiscalização da Cfem, concentrando os esforços nos sujeitos passivos que conjuguem maior probabilidade de pagamento irregular e maior potencial de arrecadação, bem como intensificar as ações de fiscalização e melhorar a sua qualidade.

*148. A insuficiência das ações e fiscalização já havia sido apontada na auditoria realizada pelo TCU, em 2012. Naquela época, foi constatado que a média de 34 mineradoras fiscalizadas **in loco** era muito baixa em comparação aos 7.661 títulos ativos, e que essas fiscalizações não foram concentradas nas mineradoras de maior representatividade (Acórdão 1.979/2014-Penário - TC 034.373/2012-8).*

*149. As informações apresentadas pela ANM confirmaram que as fiscalizações **in loco** são reduzidas e não são priorizadas (peças 15, p. 5; e 30), conforme os dados consolidados na Tabela 9.*

Gráfico 5 - Comparação entre o montante de créditos apurados na fiscalização da Cfem e a sua receita efetiva arrecadada anualmente.



Fonte: elaboração da AudPetróleo

Tabela 9 - Correlação entre tipo de fiscalização da Cfem, quantidade realizada e débito apurado no período de 2017 a 2021

Tipo de fiscalização	*Qtde de processos analisados*	*Valor do débito apurado (R$)*	*% do débito apurado*
De escritório	*172*	*67.522.375,11*	*0,6%*
In loco	*197*	*11.098.041.123,50*	*98,2%*
Não informado	*444*	*139.963.425,05*	*1,2%*
Total	***813***	***11.305.526.923,66***	***100%***

***Fonte**: Elaboração da AudPetróleo, com base em informações apresentadas pela ANM (peças 15, p. 5, e 30)*

*150. Os dados dessa tabela revelam que a fiscalização **in loco** foi mais eficaz. Nos termos da Ordem de Serviço-DNPM 1/2010, ainda vigente, a apuração de débitos da Cfem deve ser realizada preferencialmente em fiscalizações **in loco**. Somente nas hipóteses em que esse tipo de fiscalização 'não for justificadamente factível, a apuração dos débitos de CFEM poderá ser inicialmente efetuada com o cruzamento das informações contidas nas guias de pagamento de CFEM, no Relatório Anual de Lavra (RAL)'.*

151. Na verdade, é suficiente que a apuração dos débitos de Cfem seja realizada tomando-se por base as informações obtidas na documentação gerencial, fiscal e contábil da empresa mineradora ou nas bases de dados disponibilizadas pelas Secretarias de Fazenda dos Estados ou pela Secretaria da Receita Federal.

II.2.2. Critério

152. A análise foi pautada pelas disposições legais e infralegais citadas na matriz de achados (Apêndice A) e detalhada no relatório de análise de dados (peça 36), incluindo o art. 2º,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

inciso XII, da Lei 13.575/2017, o qual, entre outras competências, atribuiu à ANM o poder/dever de regular e fiscalizar o pagamento das receitas da Cfem e da TAH.

II.2.3. Causa

153. Segundo a ANM, a redução gradual das fiscalizações se deve ao contexto de desestruturação orçamentária, de pessoal e tecnológica que o setor de arrecadação da ANM vem sofrendo (peça 43, p. 9-10).

154. De fato, diversos trabalhos realizados pelo TCU vêm evidenciando que a estrutura atual da ANM é absolutamente incompatível com o exercício regular de suas funções institucionais. Todavia, outros fatores também influenciaram negativamente na quantidade e qualidade das fiscalizações da Cfem, conforme segue abordado.

II.2.3.1. Quadro reduzido de pessoal

155. A equipe de fiscalização da Cfem conta com apenas 4 servidores e 1 chefe. Segundo a ANM, seriam necessários pelo menos mais 200 servidores para atender satisfatoriamente a demanda de fiscalização que não é realizada (peças 43, p. 5; e 71, p 1-2).

156. De qualquer forma, é evidente a incapacidade atual de fiscalização da ANM, considerando que, até 30/9/2023, havia 14.045 processos ativos na fase de concessão de lavra, 3.034 na fase de lavra garimpeira, 19.064 na fase de licenciamento e 3.217 na fase de registro de extração, totalizando 39.360 processos ativos passíveis de fiscalização da Cfem (disponível em: https://sistemas.anm.gov.br/SCM/Extra/site/admin/pesquisarProcessos.aspx; acesso em 6/10/2023).

157. Pelo exposto, propõe-se encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do voto e do relatório que o fundamentarem, à Casa Civil, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) ao Ministério de Minas e Energia (MME), às Comissões de Desenvolvimento Econômico, de Finanças e Tributação e de Minas e Energia da Câmara dos Deputados e às Comissões Assuntos Econômicos e de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, a fim de subsidiá-los nas suas funções institucionais de definição de diretrizes, implementação de políticas, estudos, regulação e proposições legislativas para o setor de mineração, alertando que a equipe atual de fiscalização da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem), composta por quatro servidores e um chefe, é insuficiente para fiscalizar os 39.360 processos ativos cujos titulares devem pagar a Cfem mensalmente.

II.2.3.2. Inexistência de sistema informatizado de suporte à fiscalização

158. Segundo a ANM, 'não existe um sistema específico para fiscalização de CFEM'. Existe um sistema de cobrança de Cfem no qual 'só ficam registradas as fiscalizações que geraram processo de cobrança de CFEM' (peça 15, p. 6).

159. Portanto, resta confirmado que o setor de arrecadação da ANM não dispõe de sistema informatizado de suporte ao planejamento e execução das fiscalizações da Cfem. Não existem, por exemplo, procedimentos automatizados de cruzamento de dados da arrecadação com informações do relatório anual de lavra. O SEI não supre essa deficiência, haja vista que ele só auxilia na instrução dos processos.

160. Essa carência vem prejudicando a fiscalização da Cfem desde 2010, quando o TCU constatou 'a inexistência de sistemas informatizados que poderiam subsidiar melhor a fiscalização da CFEM, bem como a precariedade dos sistemas existentes' (TC 027.591/2010-7).

161. Em 2012, o TCU confirmou que os sistemas de TI disponíveis à época no extinto DNPM não geravam relatórios gerenciais que possibilitassem a identificação dos detentores de títulos minerários que deixavam de pagar a Cfem (Acórdão 1.979/2014-Plenário - TC 034.373/2012-8).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

*162. Em 2018, o TCU novamente constatou que faltava um 'sistema para planejamento e acompanhamento dos resultados das fiscalizações', de modo que o planejamento anual era elaborado em planilha **Excel,** por iniciativa da própria superintendência (TC 017.199/2018-2).*

163. Também em 2018, a CGU constatou que não havia sistemas informatizados de suporte ao planejamento das fiscalizações da Cfem que fornecessem informações de empresas já fiscalizadas, empresas de maior criticidade e demais informações relevantes ao planejamento, com geração de alertas para a necessidade de fiscalização em determinadas empresas ou para priorização destas quando do planejamento de atividades (peça 16, p. 32).

164. Em 9/9/2020, a ANM informou à CGU que haveria um módulo específico para o planejamento de fiscalizações da Cfem no Sinarc, cuja entrada em produção estava prevista para outubro do mesmo ano (peça 16, p. 70).

165. Conforme foi visto na Figura 2, a arquitetura básica do Sinarc prevê a existência de um módulo correspondente ao macroprocesso fiscalização. Todavia, o plano de ação do Plano Executivo da SAR não menciona o referido módulo e ele não foi incluído entre as funcionalidades prioritárias da SAR (peças 45 e 55, p. 8).

166. Considerando que o planejamento e a fiscalização da Cfem são fundamentais para mitigar os efeitos do elevado índice de sonegação, mas a ANM não dispõe de sistema informatizado de suporte à fiscalização, reitera-se a proposta de determinar à Diretoria-Geral da ANM, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 7º, § 3º, da Resolução-TCU 315/2020 que, no prazo de 60 dias, apresente ao TCU um plano de ação para desenvolver o Sistema Nacional de Arrecadação, Receita e Cobrança (Sinarc) e colocá-lo em pleno funcionamento no menor prazo possível, detalhando prazos para implementação de cada módulo do sistema e respectivos responsáveis pela implementação, apresentada no subitem II.1.3.2.

II.2.3.3. Inexistência de manual de planejamento e de procedimentos das fiscalizações

167. A ANM não instituiu manual de procedimentos e de planejamento de fiscalizações de Cfem, consoante informação prestada pelas extintas superintendências no estado de Minas Gerais e do Pará, em 2018. O manual existente se limita 'a tecer os procedimentos para instruir o processo de cobrança e não como proceder as fiscalizações propriamente ditas' (peça 56, p. 2 e 7).

168. A CGU confirmou que, naquela época, havia elevado grau de informalidade na preparação, execução, comunicação e registro dos resultados das fiscalizações; que não havia revisão e supervisão em todas as etapas dos trabalhos realizados; que não havia orientação institucional formalizada sobre a estrutura e conteúdo do relatório de fiscalização da Cfem e nem sobre o tratamento e arquivamento organizado do suporte documental coletado (papéis de trabalho). Se não fosse apurado débito, as informações não ficavam registradas no sistema, sendo apenas juntado um despacho ao respectivo processo minerário declarando sua inexistência (peças 16, p. 23-30 e 65; e 21, p. 22).

169. Os documentos apresentados pela ANM não foram suficientes para mitigar a inexistência de um manual completo ou roteiros ou qualquer outra norma interna que estabeleça regramentos específicos e uniformes sobre planejamento e procedimentos de fiscalização da Cfem, haja vista que:

a) a Resolução-ANM 103/2022 (peça 20, p. 93-94) regulamenta a situação do primeiro adquirente de bem mineral extraído sob o regime de permissão de lavra garimpeira. Portanto, não se trata especificamente de medida adotada com o objetivo de uniformizar os procedimentos de fiscalização a serem observados pelos fiscais da ANM;

b) a elaboração de manuais ou roteiros para procedimentos de fiscalização não depende da regulamentação da Lei 13.540/2017, pois, antes dela, as regras gerais sobre a Cfem já eram

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

estabelecidas nas Leis 7.990/1989 e 8.001/1990. Nessa época, a entidade reguladora do setor de mineração expediu normas esparsas como a Instrução Normativa-DNPM 6/2000 e a Ordem de Serviço-DNPM 1/2010. Assim, eventual impacto na incidência e cálculo da Cfem ocasionado pela regulamentação da Lei 13.540/2017 pode ser incorporado ao manual sem maiores dificuldades;

c) a Portaria-ANM 251/2019 simplesmente define critérios para realização do planejamento, quais sejam: (1) valores de operação por empresa titular de direito minerário; (2) risco de decadência; e (3) inadimplência (peça 25, p. 1). Ou seja, foi publicada como um dos instrumentos a serem utilizados no planejamento, para atender determinação expedida pelo TCU, por meio do subitem 9.1.1 do Acórdão 513/2018-Plenário, não contendo os requisitos de um manual de planejamento; e

d) a Ordem de Serviço 123/2022 estabelece o Plano Anual de Fiscalização (PAF) da Cfem, exclusivamente para o ano de 2022, em decorrência da Ação Civil Pública (ACP) 1003404-44.2019.4.01.3902. Seu art. 4º confirma esse propósito, visto que estabelece como primeira prioridade a fiscalização de pessoas físicas e/ou jurídicas adquirentes de minério provenientes de PLG, em áreas abrangidas pela referida ACP (peça 25, p. 2-4).

170. Indo além do risco apontado pela CGU de ocorrência de erro não intencional na apuração da Cfem, com possível perda de arrecadação (peça 16, p. 27), entende-se que a inexistência de norma definindo o conteúdo básico do relatório de fiscalização, bem como exigindo a emissão de relatório, inclusive nas fiscalizações sem débito apurado, sua revisão por instância superior e o arquivamento de toda documentação de suporte da decisão deixa margem para manipulações e atuação discricionária dos fiscais, resultando na aplicação de procedimentos distintos em situações idênticas ou semelhantes.

171. Essa fragilidade contribui para a ANM ter sido classificada entre as instituições públicas com maior exposição a riscos de fraude e corrupção (Acórdão 2.604/2018-Plenário - TC 010.348/2018-2).

172. Dessa forma, propõe-se determinar à Diretoria-Geral da ANM, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, adote providências no sentido de estabelecer manual ou outro documento equivalente para regulamentar e uniformizar os procedimentos de planejamento e de execução das fiscalizações da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem), incluindo o conteúdo básico do relatório de fiscalização, a obrigatoriedade de emissão de relatório de fiscalização inclusive no caso de conclusão pela inexistência de débito, a forma e a obrigatoriedade de guarda dos documentos que deram suporte à conclusão do relatório da fiscalização, bem como uma etapa de aprovação desse relatório por uma instância revisora, consoante disposto no art. 2º, inciso VIII, da Lei 13.575/2017 c/c o art. 79, inciso III, do Regimento Interno (Anexo I à Resolução ANM 102/2022).

II.2.3.4. Inexistência de acesso a informações administradas pela Secretaria da Receita Federal e pelas secretarias de fazenda estaduais

173. A ANM ainda não implementou a troca de informações com órgãos federais e/ou estaduais/distrital visando otimizar a apuração de débitos da Cfem.

174. Conforme a Ordem de Serviço-DNPM 1/2010, ainda vigente, a ANM deve priorizar a apuração dos débitos de Cfem tomando-se por base as informações obtidas na documentação gerencial, fiscal e contábil da empresa mineradora ou dados disponibilizados pelas secretarias de fazenda dos estados ou pela Secretaria da Receita Federal (SRF).

175. Por sua vez, o art. 2º, § 6º, da Lei 13.575/2017 dispõe que, 'para o desempenho das competências previstas no caput deste artigo, os órgãos e entidades federais, estaduais, distritais e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

municipais deverão disponibilizar as informações necessárias ao exercício da competência da ANM'.

176. Em 2012, o TCU considerou que a sistemática de emissão eletrônica de notas fiscais facilitava o cotejamento dos bancos de dados do extinto DNPM com os das fazendas estaduais e federal e poderia ser uma forma eficiente de detectar o não pagamento ou o pagamento a menor de receitas da Cfem. Por conseguinte, recomendou ao extinto DNPM, por meio do subitem 9.1.6 do Acórdão 1.979/2014-Plenário, que buscasse 'meios para implementar a troca de informações com a Secretaria da Receita Federal e Secretarias de Fazendas Estaduais e com outros órgãos e entidades que atuem nas áreas de cobrança e fiscalização, por meio de, por exemplo, acordos de cooperação'.

177. Segundo a ANM, o obstáculo ao acesso a informações sobre a comercialização dos bens minerários produzidos no País, incluindo as informações constantes nas Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e) 'se apresenta nas reiteradas negativas da SRF em compartilhar a base de dados, sob a alegação de violação de sigilo fiscal' (peça 43, p. 11). Tal recusa estaria baseada no entendimento de que a fiscalização de exação não tributária por agência reguladora não se submete ao disposto no artigo 199 do Código Tributário Nacional (peça 43, p. 8-9).

178. Na verdade, a SRF já permite o acesso a documentos contábeis das empresas de mineração, mediante a instauração de procedimento administrativo para cada acesso. Porém, a ANM entende ser inviável essa forma de acesso, 'em termos de planejamento e inteligência fiscalizatória, e considerando as sérias limitações de recursos que vem enfrentando' (peça 43, p. 11).

179. A SRF administra o Sistema Público de Escrituração Digital (Sped), instituído pelo Decreto 6.022/2007, que unifica as atividades de recepção, validação, armazenamento e autenticação de livros e documentos que integram a escrituração contábil e fiscal dos empresários e das pessoas jurídicas, mediante fluxo único computadorizado de informações. Conforme o Decreto, o acesso às informações armazenadas no Sped deverá ser compartilhado com seus usuários, no limite das suas competências e sem prejuízo da observância à legislação referente aos sigilos comercial, fiscal e bancário.

180. Em 2018, a ANM firmou convênio com a SRF, nas seguintes modalidades: (i) acesso integral, para cópia do arquivo da Escrituração Contábil Digital (ECD); e (ii) acesso parcial, para cópia e consulta à base de dados agregados por contribuinte (peça 16, p. 42). Em 24/7/2020, ela informou à CGU que ainda não dispunha de uma avaliação sobre a adequação desse convênio em relação às suas necessidades, porque ele ainda não estava operacional (peças 15, p. 9; e 16, p. 45-46).

*181. Para tanto, a ANM dependia da contratação do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), para 'desenvolvimento de **software** de acesso às informações relativas à escrituração contábil digital (ecd) de pessoas jurídica', o que foi concretizado em 8/12/2022 (peça 71, p. 5).*

182. Ainda que a SRF venha a permitir acesso irrestrito a sua base de dados, o que é improvável, a ANM não está preparada para receber e processar as informações. A extinta diretoria de procedimentos arrecadatórios informou ao TCU, em 2018, que a capacidade de processamento e de armazenamento das informações fiscais e contábeis das empresas inviabilizava a celebração de acordos (TC 017.199/2018-2). Da mesma forma, a SAR alegou que depara com um problema histórico consubstanciado em (peça 71, p. 5):

'(...) sistemas informatizados obsoletos, com baixa capacidade de processamento e de armazenamento das informações fiscais/contábil das empresas, ausência de software para extrair e interpretar essas informações da base de dados da receita e inexistência de ferramentas adequadas para disponibilizar as informações de nossa base de dados, tal como Business Intelligence (BI), sendo ainda impactado pelo atual veto na LOA2024 exposto na sessão anterior.'

183. Alternativamente, a ANM está tentando instituir a Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Cfem (DIEF/Cfem), a ser apresentada pelos titulares de direitos minerários

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

que exerçam atividade de lavra. Também está tentando viabilizar junto à SRF seu acesso às notas fiscais emitidas pelos regulados, mediante inclusão de CNPJ no campo XML (aut) (peça 15, p. 9).

184. A CGU já sugeriu à ANM que tentasse formalizar acordos com secretarias de fazenda estaduais, a exemplo do Convênio 2/2018, que a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) teria firmado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) para receber informações constantes das NF-e dos beneficiários da subvenção econômica à comercialização de óleo diesel.

185. Segundo o ex-coordenador de política tributária da Secretaria de Fazenda de Minas Gerais, Sr. Ricardo Luiz Oliveira de Souza, existe 'uma sinergia muito grande entre a fiscalização da CFEM e a do ICMS para fins de averiguar indícios de sonegação' (peça 29, p. 5). Essa sinergia aumentou a partir da Lei 13.540/2017, quando a base de cálculo da Cfem foi alterada.

186. A CGU acessou notas fiscais de empresas mineradoras no sistema da Secretaria de Fazenda do Estado de Goiás e constatou que, nos exercícios de 2018 e 2019, houve subarrecadação de Cfem equivalente a 25,7%, no valor de R$ 34.218.411,03, (peça 31, p. 11-12)

187. É provável que as secretarias de fazenda estaduais não dificultem o acesso às NF-e de empresa mineradoras, considerando que os Estados são beneficiados com 15% na distribuição da Cfem e, portanto, teriam interesse no aumento da sua arrecadação. Conforme a CGU, já existe um convênio firmado entre a Gerência Regional da ANM em Goiás e a Secretaria da Fazenda daquele Estado, mas ainda não teria havido troca de informações (peça 31, p. 8 e 14).

188. Os acordos de cooperação firmados com os Estados do Pará, Rondônia, Mato Grosso e Tocantins (peça 71, p. 5) não atendem a recomendação constante do subitem 9.1.6 do Acórdão 1.979/2014-Plenário, visto que não envolve as secretarias estaduais de fazenda e não se destinam à obtenção de informações econômicos-fiscais de empresas mineradoras (peça 77).

189. Pelo exposto, propõe-se recomendar à Diretoria-Geral da ANM, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que adote providências no sentido de avaliar a conveniência e oportunidade de firmar convênios com secretarias de fazendas estaduais e do Distrito Federal, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária ou individualmente, para obtenção de acesso a notas fiscais eletrônicas, com amparo no art. 2º, § 6º, da Lei 13.575/2017, de modo a tornar mais efetiva a apuração e arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais.

II.2.4. Consequência

190. A fiscalização executada em quantidade e qualidade insuficientes para mitigar os efeitos da sonegação resulta na perda efetiva de receitas minerárias e no aumento da sensação de impunidade por parte das empresas mineradoras.

II.2.5. Conclusão do achado

191.As fiscalizações de Cfem realizadas atualmente não são proporcionais à quantidade de títulos minerários ativos, não são compatíveis com elevado índice de sonegação, não são focadas nos maiores sonegadores e não priorizam o exame de informações obtidas na documentação gerencial, fiscal e contábil da empresa mineradora ou nas bases de dados disponibilizadas pelas secretarias de fazenda estaduais ou pela SRF.

192. Nos últimos anos, foram fiscalizados apenas 1,1% dos 6.154 processos ativos de concessão de lavra sem pagamento da Cfem e apenas 2 dos 1.163 processos ativos de autorização de pesquisa, com guia de utilização, que também devem pagar a Cfem, além da TAH. Além disso, houve gradual e constante diminuição na quantidade de fiscalizações e decréscimo na sua qualidade e resultado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

193. A ausência de normas, manuais ou roteiros estabelecendo critérios para o planejamento e procedimentos de fiscalização da Cfem contribui de forma determinante para a ineficiência e ineficácia do seu resultado.

II.3. Elevadas perdas de créditos minerários por decadência e prescrição.

II.3.1. Situação encontrada

194. No período de 2017 a 2021, foram perdidos cerca de R$ 4 bilhões de receita potencial referente a créditos da Cfem e da TAH decaídos e prescritos porque a ANM não adotou as providências para sua constituição, mediante lançamento, ou as providências para sua cobrança, nos respectivos prazos de 10 e 5 anos, indicados no art. 2º-E da Lei 8.001/1990 (peças 58 e 60), conforme segue detalhado na Tabela 10.

Tabela 10 - Créditos da Cfem e TAH decaídos e prescritos no período de 2017 a 2021

Ano da declaração	Créditos da Cfem decaídos		Créditos da Cfem prescritos		Créditos da TAH prescritos		Total	
	Qtde	Valor (R$)	Qtde	Valor (R$)	Qtde	Valor (R$)	Qtde	Valor (R$)
2017	42	58.309.222,42	42	60.803.109,39	934	81.511.085,85	1.018	200.623.417,66
2018	43	37.972.764,06	30	5.974.773,82	536	75.597.442,41	609	119.544.980,29
2019	81	3.347.101.584,97	19	1.405.062,57	568	26.534.649,30	668	3.375.041.296,84
2020	18	130.160.041,67	35	5.360.078,41	627	80.606.922,79	680	216.127.042,87
2021	19	12.400.773,47	83	29.497.399,84	659	50.991.877,48	761	92.890.050,79
Total	**203**	**3.585.944.386,59**	**209**	**103.040.424,03**	**3.324**	**315.241.977,84**	**3.736**	**4.004.226.788,46**

Fonte: *elaboração da AudPetróleo (peças 58 e 60).*

195. A ANM não forneceu dados sobre a decadência de créditos da TAH, tendo alegado que 'foram considerados somente os processos CFEM por existir funcionalidade interna que compreende exclusivamente decadência para esta receita, ao contrário da TAH' (peça 15, p. 5).

196. O montante dos créditos decaídos da Cfem apresentado na Tabela 10 acima é bastante inferior aos cerca de R$ 60 bilhões apurados inicialmente porque havia dados repetidos e créditos sem a declaração de decadência na planilha apresentada pela ANM (peça 43, p. 12). A planilha não foi apresentada conforme os termos da diligência (peça 9, p. 2), a saber:

'i) número dos processos administrativos de cobrança nos quais houve declaração da decadência do direito de constituir o crédito minerário, número do processo minerário correspondente e respectivo nome e CNPJ do seu titular, tipo de receita (CFEM ou TAH), data do fato gerador, data da apuração do débito, valor do crédito, data da notificação do devedor, data da decadência (data limite para lançamento) e fase da cobrança administrativa;'

197. Vale esclarecer que esses créditos da Cfem com decadência declarada no período de 2017 a 2021 referem-se a processos de cobrança autuados no período de 2002 a 2019 (peça 58). Mesmo após a correção do cálculo, verifica-se que o montante ainda é expressivo e evidencia a incapacidade operacional da ANM para constituir e cobrar os créditos decorrentes da Cfem.

198. A comparação desses créditos de Cfem com decadência declarada no período de 2017 a 2021 (peça 58) com os valores referentes aos processos de cobrança autuados no mesmo período (Tabela 8), apresentada na Tabela 11, confirma que a perda foi expressiva.

Tabela 11 - Comparação entre créditos perdidos por declaração de decadência e os créditos em fase de lançamento e constituição, no período de 2017 a 2021

Ano	Montante dos créditos da Cfem em fase de lançamento e constituição	Montante dos créditos da Cfem decaídos	Relação entre os créditos perdidos e a receita potencial
2017	R$ 787.447.248,49	R$ 58.309.222,42	7,4%
2018	R$ 258.360.811,10	R$ 37.972.764,06	14,7%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

Ano	*Montante dos créditos da Cfem em fase de lançamento e constituição*	*Montante dos créditos da Cfem decaídos*	*Relação entre os créditos perdidos e a receita potencial*
2019	*R$ 10.038.286.564,56*	*R$ 3.347.101.584,97*	*33,3%*
2020	*R$ 198.421.902,87*	*R$ 130.160.041,67*	*65,6%*
2021	*R$ 202.230.737,28*	*R$ 12.400.773,47*	*6,1%*
Total	***R$ 11.484.747.264,30***	***R$ 3.585.944.386,59***	***31,2%***

Fonte: *elaboração da AudPetróleo (peças 57 e 58).*

199. O valor nominal desses créditos perdidos equivale a 31,2% de uma receita futura e incerta decorrente de fiscalizações realizadas no período de 2017 a 2021. No entanto, a perda é maior, uma vez que há outros créditos decaídos e prescritos cujo valor não foi informado pela ANM (peça 59). Ademais, a própria ANM ressaltou que a base de dados utilizada no levantamento dos créditos decaídos 'carece de acurácia' (peça 43, p. 12).

200. Entre as unidades da federação, os maiores prejudicados com a decadência de créditos da Cfem foram o Estado de Minas Gerais, que teria participação na receita de cerca de R$ 2,7 bilhões, do Pará, que teria participação na receita de cerca de R$ 620 milhões, do Amapá, que teria participação na receita de cerca de R$ 88 milhões, e do Espírito Santo, que teria participação na receita de cerca de R$ 36 milhões (peça 61, p. 1).

201. Entre os municípios/DF onde ocorreu a produção, os maiores prejudicados foram Parauapebas/PA, que receberia cerca de R$ 360 milhões (60% de R$ 600.180.112,86), Ouro Preto/MG, que receberia cerca de R$ 326 milhões (60% de R$ 543.799.640,27), Mariana/MG, que receberia cerca de R$ 262 milhões (60% de R$ 437.834.623,72) e Itabira/MG, que receberia cerca de R$ 239 milhões (60% de R$ 398.339.587,46) (peça 61, p. 2-4).

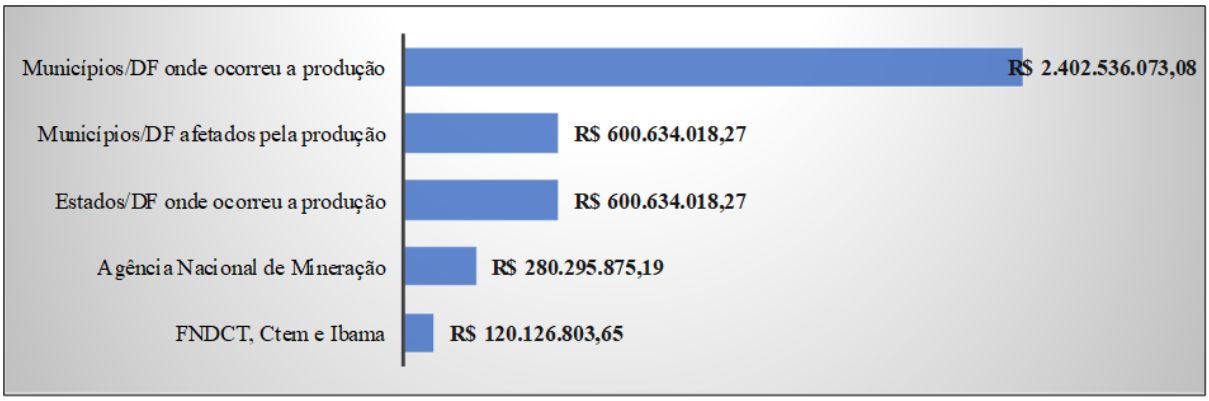
202. Por outro lado, as empresas mineradoras que mais se beneficiaram com a declaração da decadência foram a Vale S.A., que deixou de pagar cerca de R$ 2,86 bilhões, a Minerações Brasileiras Reunidas S.A., que deixou de pagar cerca de R$ 445 milhões, Cadam S.A., que deixou de pagar cerca de R$ 52 milhões, a Mineração Vila Nova Ltda., que deixou de pagar cerca de R$ 35 milhões, e a AngloGold Ashanti Córrego do Sítio Mineração S.A., que deixou de pagar cerca de R$ 24 milhões (peça 61, p. 5-6).

203. Essa projeção anterior só considerou os créditos decaídos da Cfem porque as informações sobre os créditos prescritos, fornecidas pela ANM, não permitiram identificar os maiores prejudicados e beneficiários.

204. Considerando o montante de créditos declarados decaídos e prescritos no período de 2017 a 2021 (R$ 4.004.226.788,46), o rateio do prejuízo entre os beneficiários da Cfem previstos no art. 2º, § 2º, da Lei 8.001/1990 - 60% para municípios/DF onde ocorreu a produção, 15% para estados/DF onde ocorreu a produção, 15% para municípios/DF afetados pela atividade de mineração, 7% para a ANM, 1% para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), 1,8% para o Centro de Tecnologia Mineral (Cetem) e 0,2% para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), segue consolidado no Gráfico 6:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

Gráfico 6 - Distribuição da perda de receita potencial de Cfem por declaração de decadência



***Fonte**: Elaboração da AudPetróleo*

205. Nota-se que a própria ANM, que deveria evitar a decadência e prescrição de créditos da Cfem e da TAH, está incluída nesse rol de prejudicados, uma vez que receberia cerca de R$ 280 milhões.

206. Nos termos da Orientação Normativa 12/PF DNPM, c/c o art. 2º-E da Lei 8.001/1990, a decadência deve ser declarada quando a ANM não consegue, no prazo de 10 anos, apurar os valores da Cfem e da TAH não pagos ou pagos a menor, notificar devedores, analisar defesas/recursos e constituir o crédito, mediante lançamento. Por sua vez, a prescrição deve ser declarada quando a ANM ou a Equipe Nacional de Cobrança (ENAC), da Procuradoria-Geral Federal, não consegue, no prazo de 5 anos, adotar as providências para inscrever o crédito em dívida ativa e ingressar com a ação judicial de execução fiscal.

207. Conforme decisão da Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Processo 0800045-15.2014.4.05.8500 - Apelação / Reexame Necessário), embora a Cfem não tenha natureza tributária, aplicam-se a ela as regras de lançamento estabelecidas no art. 142 do Código Tributário Nacional, haja vista que o referido ato ostenta natureza administrativa, seja o crédito tributário ou não. Esse dispositivo legal tem a seguinte redação:

'Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.

Parágrafo único. A atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional'. (grifo acrescido)

208. O art. 8º da Lei 7.990/1999 estabelece que o pagamento da Cfem deverá ser efetuado mensalmente até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador. Em outros termos, implica dizer que, todo mês, ocorre decadência de créditos da Cfem que a ANM deixou de verificar a ocorrência do seu fato gerador, de calcular o valor pago a menor ou não pago e identificar o respectivo titular do direito minerário. No caso concreto, implica dizer que a ANM não pode mais lançar créditos relativos a fatos geradores anteriores a janeiro de 2014.

209. O montante dos créditos da Cfem e da TAH cuja decadência e prescrição foi declarada no período de 2017 a 2021 (R$ 4.004.226.788,46) é realmente expressivo, pois equivale a 56,52% da arrecadação da Cfem e da TAH, no montante de R$ 7.084.914.435,81, em 2022 (disponível em: https://www.gov.br/anm/pt-br/centrais-de-conteudo/mineracao-em-numeros; acesso em 20/10/2023). Ele também é relevante, pois se trata da perda do esforço envolvido na fiscalização, na análise de defesas administrativas/recursos e no lançamento e constituição do crédito.

210. Todavia, é importante notar que esse montante se refere apenas a créditos que a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

ANM tomou conhecimento. Nesse sentido, a ANM afirmou que (peça 43, p. 5):

'(...) a incapacidade de análise do passivo processual já existente na ANM, de aproximadamente 12.243 processos de cobrança de CFEM que implica a potencial prescrição de aproximadamente R$ 20 bilhões de reais já lançados e pendentes de constituição; (...)

Os sistemas atuais da ANM não permitem o acompanhamento da real produção mineral fiscalmente escriturada, sendo que não é possível o conhecimento do quanto se deixa de arrecadar e, portanto, do valor monetário submetido ao risco de decadência. (grifos acrescidos)

211. Considerando que a sonegação relativa a processos ativos cujos titulares pagaram parcialmente a Cfem foi estimada no achado 1 está na faixa de 30,5% a 40,2%, que a ANM não fiscaliza nem 1% desses processos e que apenas os créditos posteriores a dezembro de 2013 são passíveis de lançamento, estima-se, com base nas arrecadações do período de 2014 a abril de 2023, que o crédito submetido ao risco de decadência nesse período está na faixa entre R$ 12 bilhões e R$ 16 bilhões (peça 63).

212. Essa estimativa não considera que os titulares de cerca de 69,7% de 30.383 processos ativos nas fases de concessão de lavra e de licenciamento não pagaram espontaneamente a Cfem no período de 2017 a 2022.

213. A ANM tem ciência de que os 'créditos não arrecadados por incidência da decadência ou prescrição representam renúncia de receita não mais passível de ser recuperada pela União, representando prejuízo aos cofres públicos' (peça 43, p. 5).

214. Pelo exposto, propõe-se encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do voto e do relatório que o fundamentarem, à Casa Civil, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) ao Ministério de Minas e Energia (MME), às Comissões de Desenvolvimento Econômico, de Finanças e Tributação e de Minas e Energia da Câmara dos Deputados e às Comissões Assuntos Econômicos e de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, a fim de subsidiá-los nas suas funções institucionais de definição de diretrizes, implementação de políticas, estudos, regulação e proposições legislativas para o setor de mineração, alertando que:

a) a incapacidade operacional da Agência Nacional de Mineração concorreu para a perda de cerca de R$ 4 bilhões referentes a créditos da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais e da Taxa Anual por Hectare decaídos e prescritos no período de 2017 a 2021;

b) a incapacidade de análise do passivo processual já existente na Agência Nacional de Mineração, de aproximadamente 12.243 processos de cobrança da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais, implica o potencial risco de prescrição de aproximadamente R$ 20 bilhões já lançados e pendentes de constituição; e

c) uma estimativa conservadora indicou que também há potencial risco de decadência de créditos na faixa entre R$ 12 bilhões e R$ 16 bilhões, que não foram pagos no período de 2017 a abril de 2023.

II.3.2. Critério

215. A análise foi pautada pelas disposições legais e infralegais citadas na matriz de achados (Apêndice A) e detalhada no relatório de análise de dados (peça 36), incluindo o art. 2º, inciso XII, da Lei 13.575/2017, o qual, entre outras competências, atribuiu à ANM o poder/dever de regular, constituir e cobrar os créditos decorrentes da Cfem e da TAH.

II.3.3. Causa

216. Segundo a ANM, o reduzido quadro de pessoal implica o progressivo aumento do passivo processual. Esse fato, somado à ausência de sistemas e recursos tecnológicos adequados,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

levariam à ocorrência de decadência de créditos não lançados ou prescrição de créditos constituídos da Cfem e da TAH (peça 43, p. 3).

217. Na verdade, permanece a fragilidade na gestão dos processos de cobrança constatada pelo TCU em 2012 (TC 034.373/2012-8). Naquela época, verificou-se que os sistemas disponíveis não permitiam realizar um controle quantitativo e qualitativo dos processos de cobrança da Cfem e da TAH. As informações a respeito do passivo de processos e do risco de decadência e prescrição não podiam ser extraídas dos sistemas informatizados existentes.

218. Nesta fiscalização, a Superintendência de Arrecadação ratificou que a ANM ainda não conta com um sistema para acompanhamento prescricional do seu passivo, incorrendo em alto risco derivado do acompanhamento manual dos prazos processuais (peça 43, p. 5).

219. Os elementos em análise confirmam que existe grave deficiência na constituição e gestão dos créditos decorrentes da Cfem. O sistema de TI da ANM não possibilita o registro de datas do fato gerador, da apuração do débito e da notificação do devedor, que são referências para o controle da decadência, e nem de data da constituição definitiva do crédito (lançamento definitivo), referência para o controle da prescrição. Dessa forma, esse controle depende de análise individual dos autos de cada processo.

220. Por conseguinte, não é possível priorizar o andamento dos processos de cobrança com maior risco de decadência ou com créditos mais expressivos e a base de dados ficar congestionada com processos de cobrança com créditos insignificantes e/ou decaídos.

221. Seguem detalhadas outras causas que permanecem prejudicando o lançamento, a constituição e a cobrança de créditos da Cfem e da TAH que foram pagos a menor ou não foram pagos espontaneamente pelos titulares de direitos minerários.

II.3.3.1. Incapacidade do Sistema de Dívida Ativa Projur

222. 'O Sistema de Dívida Ativa PROJUR não atende adequadamente nem ao básico da rotina de inscrições em Dívida Ativa e parcelamentos, apresentando frequentes erros e limitações de atendimento de demandas que saem do padrão habitual', consoante afirmação da Procuradoria Federal Especializada junto à ANM (PFE/ANM).

223. Há anos estariam fracassando as tentativas para ajustar perfis de acesso de usuários ao sistema, para que funcionalidades sensíveis fiquem restritas aos gestores e que terceirizados e estagiários sejam cadastrados para acessar o sistema e emitir extratos de consultas (peça 46, p. 4).

II.3.3.2. Não adesão ao Projeto de Protesto de Certidões da Dívida Ativa

224. A ANM não implementou as providências necessárias para adaptação e adesão dos sistemas informatizados de arrecadação e de dívida ativa ao Projeto de Protesto de Certidões da Dívida Ativa, da Procuradoria-Geral Federal (peça 46, p. 4), deixando de atender recomendação do TCU, constante do subitem 9.1.5 do Acórdão 1.979/2014-Plenário.

225. Segundo a Superintendência de Arrecadação, o ***status*** *atual é que seriam necessários 'ainda, alguns requisitos do PROJUR e de outros do Sistema Arrecadação' (peça 15, p. 8).*

226. Esse projeto da Procuradoria-Geral Federal foi citado, em 2012, como relevante meio alternativo de cobranças de créditos. Ele tornaria mais rápida e efetiva a cobrança de créditos de até R$ 10.000,00. Todavia, a adesão a esse projeto exigiria adaptação dos sistemas de arrecadação e de dívida ativa da autarquia.

227. Esclarecimento prestado pela PFE/ANM revela que a PGF não realiza o protesto de Certidões de Dívida Ativas de receitas da ANM (mecanismo eficiente de cobrança extrajudicial) porque ainda não conseguiram ajustar os percentuais de encargos legais nas Certidões de Dívida Ativa, de acordo com a fase de cada crédito, reduzindo-os para 10% para protesto e retornando para

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

20% em caso de ajuizamento de execução fiscal. Além disso, ainda não viabilizaram a emissão de boletos com prazos de vencimento até o fim do mês, ao invés de ser diário (peça 46, 4).

228. Na verdade, a adesão da ANM ao projeto em questão é fundamental não só porque torna a cobrança mais rápida e efetiva, mas também porque é o único meio coercitivo de cobrar créditos de pequeno valor. Conforme previsto no art. 1º-A da Lei 9.469/1997, o Advogado-Geral da União poderá dispensar a inscrição de créditos e autorizar o não ajuizamento de ações para cobrança de créditos da União e das autarquias e fundações públicas federais, observados os critérios de custo de administração e cobrança.

229. Regulamentado esse dispositivo, a Portaria AGU 377/2011 determinou que não deverão ser ajuizadas execuções fiscais quando o valor atualizado de créditos relativos a um mesmo devedor for igual ou inferior a R$ 10.000,00 ou o valor de créditos originados de multas decorrentes do exercício do poder de polícia for igual ou inferior a R$ 1.000,00.

230. Portanto, sem a adesão ao Protesto de Certidões da Dívida Ativa, os créditos inferiores a R$ 10.000,00 continuarão sujeitos à prescrição, não obstante o esforço e os custos envolvidos na sua constituição.

II.3.3.3. Não adesão ao Sistema AGU de Inteligência Jurídica

231. A ANM ainda não superou as restrições técnicas que impedem a interoperabilidade entre o Sapiens Dívida da PGF e o seu Sistema de Arrecadação, consoante esclarecimento prestado pela PFE/ANM (peça 46, p. 4).

232. O Sapiens é um gerenciador eletrônico de documentos (GED) focado na integração com os sistemas informatizados do Poder Judiciário e do Poder Executivo (disponível em: https://sapiens.agu.gov.br/login; acesso em 20/10/2023).

II.3.3.4. Quadro reduzido de pessoal

233. A equipe do contencioso da Cfem, que analisa administrativamente a defesa e recursos de cobrança, conta com apenas 6 servidores e 1 chefe. Segundo a ANM, seriam necessários cerca de 100 servidores para atender a demanda corrente, sem diminuir o passivo (peça 43, p. 5).

234. Esse quadro atual de servidores é incapaz de analisar o passivo processual de aproximadamente 12.243 processos de cobrança de Cfem, o que, de fato, pode implicar a decadência de R$ 20 bilhões de créditos já lançados, mas ainda não constituídos (peça 43, p. 5).

235. Pelo exposto, propõe-se recomendar à Diretoria-Geral ANM, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que adote providências no sentido de viabilizar a adesão ao Projeto de Protesto de Certidões da Dívida Ativa (CDA), da Procuradoria-Geral Federal, e ao Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assim como para ajustar o Sistema de Dívida Ativa Projur às necessidades da Procuradoria Federal Especializada.

236. Paralelamente, propõe-se encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do voto e do relatório que o fundamentarem, à Casa Civil, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) ao Ministério de Minas e Energia (MME), às Comissões de Desenvolvimento Econômico, de Finanças e Tributação e de Minas e Energia da Câmara dos Deputados e às Comissões Assuntos Econômicos e de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, a fim de subsidiá-los nas suas funções institucionais de definição de diretrizes, implementação de políticas, estudos, regulação e proposições legislativas para o setor de mineração, alertando que a equipe atual do contencioso da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais, composta por seis servidores e um chefe, é insuficiente para analisar o passivo processual de aproximadamente 12.243 processos de cobrança de Cfem, o que pode implicar a decadência de aproximadamente R$ 20

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

bilhões de créditos já lançados e ainda pendentes de constituição.

II.3.4. Consequência

237. A consumação da decadência e da prescrição de créditos da Cfem prejudica os beneficiários da Cfem, previstos no art. 2º, § 2º, da Lei 8.001/1990, incluindo a própria ANM, e beneficia indevidamente empresas que descumpriram a obrigação legal de pagá-los. Ela também implica o desperdício de recursos humanos e materiais empregados na apuração do crédito e nos procedimentos posteriores.

II.3.5. Conclusão do achado

238. No período de 2017 a 2021, a ANM não adotou providências necessárias e suficientes para assegurar a tempestividade na constituição de créditos de mineração e o ajuizamento da ação de cobrança judicial dos créditos inscritos em dívida ativa.

239. Nesse período, estima-se que se deixou de arrecadar o montante de R$ 4.004.226.788,46 por causa da decadência e prescrição de créditos apurados em fiscalizações. Além disso, existe um passivo processual de aproximadamente 12.243 processos de cobrança de Cfem, que implica a potencial perda de aproximadamente R$ 20 bilhões referentes a créditos já lançados e pendentes de constituição.

240. Todo mês, ocorre a decadência de créditos da Cfem que a ANM não tomou conhecimento da sua existência e valor. Uma estimativa bastante conservadora indica que, no período de 2014 a abril de 2023, o montante dos créditos da Cfem submetidos ao risco de decadência encontra-se na faixa entre R$ 12 bilhões e R$ 16 bilhões.

241. É notória a incapacidade atual da ANM para apurar créditos da Cfem, analisar defesas administrativas e recursos, constituir créditos e preparar o processo de cobrança para inscrever o crédito em dívida ativa e para ajuizar a ação de execução fiscal, tendo uma equipe de fiscalização composta por 5 servidores e uma de contencioso composta por 6 servidores.

242. Porém, a ANM foi omissa deixando de modernizar seus sistemas de tecnologia da informação e de atender recomendações do TCU relativas a deficiências constatadas em 2012 e demandas da Procuradoria Federal Especializada, o que poderia mitigar os efeitos decorrentes do quadro reduzido de pessoal. Destaca-se, nesse sentido, a não adesão ao Protesto de Certidões da Dívida Ativa (CDA), que implica a prescrição de créditos iguais ou inferiores a R$ 10.000,00 porque não são objeto de execução fiscal.

243. Em circunstâncias normais, não é razoável a ocorrência de decadência e prescrição de créditos da Cfem e da TAH, considerando que a lei estabeleceu o prazo de 10 anos para constitui-los e mais 5 anos para a cobrança extrajudicial ou o ajuizamento da execução fiscal.

III. Achado não decorrente da investigação de questões de auditoria

III.1. Pagamentos da Cfem vinculados a processos sem título minerário outorgado e vigente.

III.1.1. Situação encontrada

244. No período de 2017 a 2022, foram computados 1.479 pagamentos da Cfem vinculados a processos inativos, no montante de R$ 66.409.319,78 (peça 63, p. 1-59), e 414 pagamentos da Cfem vinculados a processos ativos sem título minerário outorgado, no valor de R$ 3.785.671,82 (peça 63, p. 60-74). Esses dois casos se equiparam, configurando indícios de lavra ilegal.

245. Em relação ao primeiro caso, cabe esclarecer que os processos inativos referem-se a casos de extinção ou caducidade do título minerário. Não se trata da situação em que os trabalhos de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

lavra foram suspensos ou interrompidos, com fundamento nos arts. 47, inciso XIV, e 49 do Código de Mineração.

246. Quanto ao segundo, cabe destacar que a pesquisa e a lavra de recursos minerais somente poderão ser efetuadas 'mediante autorização ou concessão da União'. O aproveitamento das jazidas depende da outorga de um título minerário, consoante o art. 176, § 1º, da Constituição Federal, c/c os arts. 2º e 7º do Código de Mineração.

247. Dessa forma, há indícios de extração de substâncias minerais após a extinção do título que havia sido outorgado, no primeiro caso, e indícios de atividades de lavra antes da outorga do título, no segundo caso.

248. Quanto ao primeiro caso (peça 63, p. 1-59), os maiores valores pagos exemplificam os indícios de atividades de lavra após a extinção do título minerário, conforme Tabela 12:

Tabela 12 - Pagamentos de Cfem vinculados a processos inativos

Ano do Pagamento	Nº do processo	CNPJ e nome do titular	Valor recolhido (R$)	Motivo	Data
2021	831.639/2000	33.592.510/0001-54 - Vale S.A.	11.176.459,85	1811 - área bloqueada judicialmente	06/01/2016
2018	831.639/2000	33.592.510/0001-54 - Vale S.A.	10.539.211,13	1811 - área bloqueada judicialmente	06/01/2016
2022	831.639/2000	33.592.510/0001-54 - Vale S.A.	10.163.512,27	1811 - área bloqueada judicialmente	06/01/2016
2020	831.639/2000	33.592.510/0001-54 - Vale S.A.	5.791.238,75	1811 - área bloqueada judicialmente	06/01/2016
2019	858.902/1942	22.931.380/0001-10 - Vallourec Mineração Ltda.	3.401.915,93	515 - conc. lav/torna s/efeito art. 43 const. pub	21/12/1990
2022	960.657/1987	42.445.403/0001-94 - Mineração Serra Grande S A	3.087.671,93	410 - conc. lav/arquivamento processo publicado	03/05/2011
2019	831.639/2000	33.592.510/0001-54 - Vale S.A.	2.534.419,43	1811 - área bloqueada judicialmente	06/01/2016
2017	858.902/1942	22.931.380/0001-10 - Vallourec Mineração Ltda	1.686.033,68	515 - conc. lav/torna s/efeito art. 43 const. pub	21/12/1990
2020	800.253/1978	42.422.048/0001-38 - Mineração Aurizona S.A.	1.487.339,30	912 - processo destruído conforme pdd	02/08/1988
2018	858.902/1942	22.931.380/0001-10 - Vallourec Mineração Ltda	1.208.753,95	515 - conc. lav/torna s/efeito art. 43 const. pub	21/12/1990

Fonte: *elaboração da AudPetróleo, a partir do cruzamento de dados do Portal Dados Abertos com dados do Sistema Cadastro Mineiro.*

249. Vale ressaltar que alguns processos dessa relação estão inativos há mais de 50 anos. Por exemplo, o indeferimento do licenciamento relativo ao Processo 809.766/1970 foi publicado em 21/1/1971, mas houve pagamentos da Cfem nos anos de 2017 a 2022 (peça 63, 1-59).

250. Quanto aos indícios de atividade de lavra antes da outorga do título (peça 63, p. 60-74), os exemplos estão apresentados na Tabela 13:

Tabela 13 - Pagamentos da Cfem vinculados a processos sem título outorgado

Ano do Pagamento	Nº do processo	Fase	CNPJ e nome do titular	Valor recolhido (R$)
2022	866.137/2007	**Requerimento de Pesquisa**	07.046.312/0001-85 - Extração e Comercio Calcário Carmelo Ltda.	816.971,07
2019	831.788/2016	**Requerimento de Pesquisa**	09.325.670/0001-52 - Safm Mineração Ltda	501.502,50
2021	866.137/2007	**Requerimento de Pesquisa**	07.046.312/0001-85 - Extração e Comercio Calcário Carmelo Ltda.	412.201,21
2020	866.137/2007	**Requerimento de Pesquisa**	07.046.312/0001-85 - Extração e Comercio Calcário Carmelo Ltda.	349.180,80
2019	866.137/2007	**Requerimento de Pesquisa**	07.046.312/0001-85 - Extração e Comercio Calcário Carmelo Ltda	329.190,64

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

Ano do Pagamento	Nº do processo	Fase	CNPJ e nome do titular	Valor recolhido (R$)
2018	866.137/2007	**Requerimento de Pesquisa**	07.046.312/0001-85 - Extração e Comercio Calcário Carmelo Ltda.	214.926,81
2017	866.137/2007	**Requerimento de Pesquisa**	07.046.312/0001-85 - Extração e Comercio Calcário Carmelo Ltda	187.747,40
2022	867.473/2021	**Requerimento de Pesquisa**	37.055.356/0001-32 - Perola Mineração ltda	55.235,11
2017	850.535/2010	**Requerimento de Licenciamento**	44.540.003/0001-93 - Baugis & Davanzo Areia Ltda.	49.381,29
2017	820.006/2013	**Requerimento de Pesquisa**	10.919.339/0001-40 - Mineração Aff Ltda.	45.042,70

Fonte: *elaboração da AudPetróleo, a partir do cruzamento de dados do Portal Dados Abertos com dados do Sistema Cadastro Mineiro.*

251. Os pagamentos da Cfem realizados na fase de requerimento de pesquisa configuram circunstância agravante, uma vez que a lavra só poderia ser realizada, em caráter excepcional, após a emissão do alvará de pesquisa, com fundamento no art. 22, § 2º, do Código de Mineração.

252. A situação de cada processo foi avaliada individualmente, desconsiderando os pagamentos realizados no mesmo exercício do ato administrativo que decidiu sobre o título ou o requerimento.

253. Em tese, descarta-se a possibilidade de comercialização de estoque remanescente de substâncias minerais, visto que existe longo intervalo entre a data de extinção do título minerário e a data de pagamento, havendo casos de até cinquenta anos, conforme demonstrado na Tabela 12. Também não é possível presumir que tais pagamentos sejam decorrentes de erro no preenchimento do boleto.

254. O art. 2º, inciso XI, da Lei 13.575/2017 estabelece a competência da ANM para fiscalizar a atividade de mineração e 'adotar medidas acautelatórias como de interdição e paralisação, impor as sanções cabíveis, firmar termo de ajustamento de conduta, constituir e cobrar os créditos delas decorrentes, bem como comunicar aos órgãos competentes a eventual ocorrência de infração, quando for o caso'.

255.Nos termos do art. 54, inciso XIX, do Decreto 9.406/2018 constitui infração administrativa ao Código de Mineração 'realizar trabalhos de pesquisa ou extração mineral sem título autorizativo ou em desacordo com o título obtido'. Por sua vez, o art. 321 da Portaria DNPM 155/2016, estabelece que a constatação de extração mineral sem título autorizativo de lavra impõe que seja lavrado auto de paralisação de empreendimentos minerais.

256. Conforme o art. 2º, inciso XVIII, da Resolução ANM 122/2022, a paralisação é medida cautelar, decorrente do poder de polícia, que visa à cassação total de atividades de mineração praticada sem autorização da autoridade competente, de modo a prevenir a continuidade de irregular utilização de bens minerais de propriedade da União e de ações potencialmente danosas ao meio ambiente.

257. Portanto, entende-se ser descabida a regularização sumária desses pagamentos de Cfem vinculados a processos com título inativo e a processos sem título outorgado. Cabe à ANM analisar cada caso e validar o pagamento ou encaminhá-lo para o órgão competente, ou seja, para o MPF/PF para concluir a apuração e para a AGU realizar a cobrança dos valores a serem ressarcidos à União.

258. Nesses termos, propõe-se determinar à Diretoria-Geral da ANM, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCUn c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, adote providências no sentido de identificar todos os pagamentos da Cfem vinculados a processos inativos e a processos ativos antes da outorga do título, realizados nos últimos cinco anos, confirmar se houve atividade de lavra ilegal e adotar as providências cabíveis, consoante o disposto no art. 176, § 1º, da Constituição Federaln c/c os arts. 2º e 7º do Decreto-Lei 227/1967, art.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

2º, inciso XI, da Lei 13.575/2017, art. 54, inciso XIX, do Decreto 9.406/2018 e art. 2º, inciso XVIII, da Resolução ANM 122/2022.

III.1.2. Critério

259. A análise foi pautada pelas disposições legais e infralegais estabelecidas 176, § 1º, da Constituição Federal, arts. 2º, 7º e 47-A do Decreto-Lei 227/1967, art. 2º, incisos V, XII e XI, da Lei 13.575/2017, art. 54, inciso XIX, do Decreto 9.406/2018, art. 63 da Portaria DNPM 155/2016 e art. 2º, inciso XVIII, da Resolução ANM 122/2022.

III.1.3. Causa

III.1.3.1. Deficiência na gestão processual

260. Nos termos do art. 52 da Lei 9.784/1999, o órgão competente poderá declarar extinto o processo quando exaurida sua finalidade ou o objeto da decisão se tornar impossível, inútil ou prejudicado por fato superveniente. Após a extinção do processo, a regra geral determina que o processo digital seja encerrado no sistema eletrônico e o processo físico seja arquivado em local específico.

261. Conforme o manual de boas práticas do Governo do Distrito Federal (disponível em: https://portalsei.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/03/Teletrabalho-08-10-Manual-de-boas-pr%C3%A1ticas-capa-refeita.pdf; acesso em 5/10/2023), o arquivamento é a ação pela qual a autoridade responsável pela matéria tratada no processo determina o encerramento de sua tramitação, mediante termo de arquivamento.

262. A ANM não promove o arquivamento efetivo dos processos após a extinção do título minerário, embora conste no histórico da tramitação dos processos analisados eventos como '155 - REQ PESQ/ARQUIVAMENTO PROCESSO PUBLICADO', '279 - AUT PESQ/ARQUIVAMENTO PROCESSO PUBLICADO', '781 - LICEN/ARQUIVAMENTO PROCESSO LICENCIAMENTO PUBL'. Em regra, o processo é apenas classificado como inativo, permanecendo habilitado no sistema Cadastro Mineiro para a juntada de novos documentos, podendo-se também realizar pagamentos de Cfem vinculados a seu número.

*263. No entanto, foram identificados vários casos, a exemplo dos processos 871.279/2019, 806.733/2010, 866.179/2018 e 806.733/2010 (peça 63), cujo requerimento foi indeferido, mas o **status** do processo continua como ativo no Sistema Cadastro Mineiro.*

264. Pelo exposto, propõe-se determinar à Diretoria-Geral da ANM, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, adote providências no sentido de promover o arquivamento definitivo dos processos com declaração de extinção ou caducidade do título minerário e inabilitar os processos sem título autorizativo de lavra outorgado, válido e vigente para pagamento da Cfem, consoante o disposto no art. 52 da Lei 9.784/1999, c/c o art. 2º, incisos V e VIII, da Lei 13.575/2017.

III.1.4. Consequência

265. Participação da União, estados/DF e municípios na receita oriunda da atividade ilícita de mineração, bem como sensação de ineficácia das leis e regulamentos que disciplinam o setor de mineração.

III.1.5. Conclusão do achado

266. A constatação de pagamentos da Cfem vinculados a processos inativos e a processos ativos antes da outorga do título minerário caracteriza grave falha na gestão dos processos administrativos que disciplinam os títulos e direitos minerários para fins de aproveitamento de recursos minerais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

267. A possível confirmação dos indícios de lavra ilegal sinalizada nesses pagamentos evidenciará omissão da ANM na fiscalização da atividade, exigindo a adoção de providências imediatas para o fiel cumprimento das leis e regulamentos que disciplinam o funcionamento do setor de mineração.

IV. Conclusão geral

268. No exame de conformidade dos procedimentos adotados pela ANM para arrecadar a Cfem e a TAH, fiscalizar a exatidão dos pagamentos espontâneos efetuados, apurar os valores não pagos e pagos a menor e constituir os créditos, evitando sua decadência ou prescrição, constataram-se 4 achados a seguir apresentados, sendo que o último não é decorrente da investigação de questões de auditoria:

a) elevado e persistente índice de sonegação da Cfem (item II.1);

b) fiscalizações insuficientes para coibir a sonegação da Cfem (item II.2);

c) elevadas perdas de créditos minerários por decadência e prescrição (item II.3); e

d) pagamentos da Cfem vinculados a processos sem título minerário outorgado e vigente (item III.1).

269. Em média, 69,7% dos titulares de 30.383 processos ativos nas fases de concessão de lavra e de licenciamento não pagaram espontaneamente a Cfem, enquanto o percentual médio de sonegação entre os 9.202 processos ativos cujos titulares pagaram espontaneamente a Cfem encontra-se na faixa de 30,5% a 40,2%.

270. Não há dados para estimar o valor total da sonegação no pagamento da Cfem porque a ANM não elaborou previsões para cada receita, descumprindo dispositivo do seu regimento interno.

271. Conforme estudo elaborado pela Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (Fabrafite), a arrecadação da Cfem poderia dobrar, se não houvesse sonegação. Este trabalho estimou que a receita potencial da Cfem não arrecadada no período de 2014 a 2021 encontra-se na faixa entre R$ 9,38 bilhões e R$ 12,35 bilhões.

272. A ANM desconhece o real volume da produção mineral e as providências que adotou não foram suficientes para minimizar os efeitos da evidente deficiência no quadro de fiscais. Destaca-se, nesse sentido, a não priorização do desenvolvimento de um sistema moderno de arrecadação para substituir o sistema legado ainda em uso que foi concebido na década de 2000.

273. Atualmente, a arrecadação da Cfem depende essencialmente da boa-fé dos responsáveis pelo seu pagamento. Porém, não existem instrumentos para persuadi-los, uma vez que a estrutura fiscalizatória da ANM é incapaz de gerar a expectativa de controle no setor regulado e, mesmo após as poucas fiscalizações, não se logra efetividade na cobrança de multas ou da própria Cfem sonegada em razão da incapacidade da equipe de contencioso. Logo, a equação de risco de ser fiscalizado e cobrado na sonegação, em comparação com o retorno decorrente do não pagamento de Cfem e TAH, incentiva a não declaração e o não pagamento desses tributos.

274. Em 2022, a ANM fiscalizou apenas 17 empresas de mineração, não obstante a existência de 39.024 processos ativos nas fases de concessão de lavra, lavra garimpeira, licenciamento e registro de extração naquele ano. No período de 2017 a 2021, foram fiscalizados apenas 1,1% de 6.154 processos ativos na fase de concessão de lavra sem pagamentos da Cfem associados a eles e somente dois dos 1.163 processos ativos de autorização de pesquisa com guia de utilização emitida.

275. É evidente a importância da fiscalização da Cfem e seu enorme potencial para aumentar a arrecadação. Todavia, é necessária a intensificação dessas fiscalizações, que devem ser planejadas e executadas com base em documento formalmente instituído pela ANM, concentrando os esforços nos mineradores que conjuguem maior probabilidade de pagamento irregular e maior

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

potencial de arrecadação, priorizando a análise de documentação fiscal e contábil das empresas.

276. Juntamente com o reduzido quadro de pessoal do setor de arrecadação de receitas (equipes de fiscalização e de contencioso), outros fatores como a inexistência de sistema informatizado de suporte à fiscalização, de um manual de planejamento e de procedimentos das fiscalizações, e de acordos de cooperação para acesso à documentação fiscal e contábil de empresas mineradoras concorreram para a insuficiente quantidade e qualidade das fiscalizações. Destaca-se, nesse sentido, a ausência de acordos de cooperação com secretarias de fazenda estaduais, não obstante a sinergia existente entre a fiscalização da Cfem e do ICMS e a convergência de interesses no aumento da arrecadação.

277. Além de não combater a sonegação no pagamento da Cfem, a ANM não tem conseguido evitar a decadência e a prescrição de créditos apurados em fiscalizações. Os dois casos se equiparam em termos de gravidade, haja vista que ambos representam perda de receita potencial em valores bilionários. Contudo, a decadência e a prescrição possuem a circunstância agravante consubstanciada no desperdício dos esforços e custos incorridos na fiscalização e nos procedimentos posteriores.

278. No período de 2017 a 2021, R$ 4.004.226.788,46 de créditos da Cfem e da TAH foram declarados decaídos e prescritos, o que equivale a 56,52% da arrecadação de R$ 7.084.914.435,81 da Cfem e da TAH em 2022. Outros R$ 20 bilhões de créditos já lançados, mas ainda não constituídos, correm o risco de decadência.

279. Na verdade, ocorre mensalmente a decadência de créditos da Cfem que a ANM não tomou conhecimento da sua existência e valor. Uma estimativa conservadora indicou que outros créditos na faixa entre R$ 12 bilhões e R$ 16 bilhões, que não foram pagos no período de 2014 a abril de 2023, também estão submetidos ao risco de decadência.

280. A consumação da decadência e da prescrição de créditos da Cfem e da TAH prejudica os beneficiários da Cfem, previstos no art. 2º, § 2º, da Lei 8.001/1990, incluindo os três entes federativos e a própria ANM. Ela também implica o desperdício de recursos humanos e materiais empregados na apuração do crédito e nos procedimentos posteriores.

281. Extrapolando a investigação de questões de auditoria, constataram-se pagamentos da Cfem vinculados a processos inativos e a processos ativos sem título outorgado. Em ambos os casos, o pagamento representa indícios de lavra ilegal e evidência de deficiência na gestão processual, cabendo à ANM adotar as providências para investigar os indícios e adotar as providências cabíveis.

282. Em suma, a situação geral encontrada nos macroprocessos de arrecadação, fiscalização e cobrança da Cfem é similar àquela que foi registrada em 2012 no TC 034.373/2012-8, mas pior em alguns aspectos. Por exemplo, a quantidade de fiscalizações foi reduzida nos últimos anos, não obstante a sua fundamental importância para coibir a sonegação e evitar a consumação da decadência de créditos.

283. A maioria das recomendações expedidas por meio do Acórdão 1.979/2014-Plenário não foram implementadas, sendo que a ANM não adotou providências alternativas equivalentes.

284. Espera-se que as medidas sugeridas na proposta de encaminhamento contribuam para o aperfeiçoamento da gestão e dos procedimentos relacionados à arrecadação e à fiscalização da Cfem e da TAH e de constituição e cobrança dos seus créditos, minimizando a sonegação, evitando a decadência e a prescrição desses créditos e aumentando a arrecadação das receitas minerárias.

V. Proposta de encaminhamento

285. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Relator, ministro Benjamin Zymler, propondo:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

I) recomendar à Diretoria-Geral da Agência Nacional de Mineração, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que adote providências no sentido de:

a) avaliar a conveniência e oportunidade de firmar convênios com secretarias de fazendas estaduais e do Distrito Federal, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária ou individualmente, para obtenção de acesso a notas fiscais eletrônicas, com amparo no art. 2º, § 6º, da Lei 13.575/2017, de modo a tornar mais efetiva a apuração e arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais; e

b) viabilizar a adesão ao Projeto de Protesto de Certidões da Dívida Ativa (CDA), da Procuradoria-Geral Federal, e ao Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assim como para ajustar o Sistema de Dívida Ativa Projur às necessidades da Procuradoria Federal Especializada, de modo a tornar efetiva a cobrança extrajudicial de crédito minerários.

II) determinar à Diretoria-Geral da Agência Nacional de Mineração, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, adote providências no sentido de:

a) implementar o monitoramento do desempenho da arrecadação e elaborar as previsões pertinentes para cada receita, atualizando essas previsões anualmente, consoante disposto no art. 78, inciso VII, do Regimento Interno da ANM (Anexo I à Resolução 102/2022/DC/ANM/MME);

b) estabelecer manual ou outro documento equivalente para regulamentar e uniformizar os procedimentos de planejamento e de execução das fiscalizações da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais, incluindo o conteúdo básico do relatório de fiscalização, a obrigatoriedade de emissão de relatório de fiscalização inclusive no caso de conclusão pela inexistência de débito, a forma e a obrigatoriedade de guarda dos documentos que deram suporte à conclusão do relatório da fiscalização, bem como uma etapa de aprovação desse relatório por uma instância revisora, consoante disposto no art. 2º, inciso VIII, da Lei 13.575/2017, c/c o art. 79, inciso III, do Regimento Interno (Anexo I à Resolução-ANM 102/2022);

c) identificar todos os pagamentos da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais vinculados a processos inativos e a processos ativos antes da outorga do título, realizados nos últimos cinco anos, confirmar se houve atividade de lavra ilegal e adotar as providências cabíveis, consoante o disposto no art. 176, § 1º, da Constituição Federal, c/c os arts. 2º e 7º do Decreto-Lei 227/1967, art. 2º, inciso XI, da Lei 13.575/2017, art. 54, inciso XIX, do Decreto 9.406/2018 e art. 2º, inciso XVIII, da Resolução-ANM 122/2022; e

d) promover o arquivamento definitivo dos processos com declaração de extinção ou caducidade do título minerário e inabilitar os processos sem título autorizativo de lavra outorgado, válido e vigente para pagamento da Cfem, consoante o disposto no art. 52 da Lei 9.784/1999, c/c o art. 2º, incisos V e VIII, da Lei 13.575/2017;

III) determinar à Diretoria-Geral da Agência Nacional de Mineração, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 7º, § 3º, da Resolução TCU 315/2020 que, no prazo de sessenta dias, apresente ao TCU um plano de ação para desenvolver o Sistema Nacional de Arrecadação, Receita e Cobrança (Sinarc) e colocá-lo em pleno funcionamento no menor prazo possível, detalhando prazos para implementação de cada módulo do sistema e respectivos responsáveis pela implementação;

IV) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do voto e do relatório que o fundamentarem, à Casa Civil, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) ao Ministério de Minas e Energia (MME), às Comissões de Desenvolvimento Econômico, de Finanças e Tributação e de Minas e Energia da Câmara dos Deputados e às Comissões Assuntos Econômicos e de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, a fim de subsidiá-los nas suas funções

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

institucionais de definição de diretrizes, implementação de políticas, estudos, regulação e proposições legislativas para o setor de mineração, alertando que:

a) em média, os titulares de 69,7% de 30.383 processos ativos nas fases de concessão de lavra e de licenciamento não pagaram espontaneamente a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais, no período de 2017 a 2022, enquanto o percentual médio de sonegação entre aqueles que pagaram foi estimado na faixa de 30,5% a 40,2%, no período de 2014 a 2021, o que representa uma perda de receita potencial da Cfem na faixa entre R$ 9,4 bilhões e R$ 12,4 bilhões;

b) a Agência Nacional de Mineração não possui estrutura de recursos humanos e de recursos materiais e tecnológicos para arrecadar e fiscalizar a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem);

c) a equipe atual de fiscalização da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem), composta por quatro servidores e um chefe, é insuficiente para fiscalizar os 39.360 processos ativos cujos titulares devem pagar a Cfem mensalmente;

d) a equipe atual do contencioso da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais, composta por seis servidores e um chefe, é insuficiente para analisar o passivo processual de aproximadamente 12.243 processos de cobrança de Cfem, o que pode implicar a decadência de aproximadamente R$ 20 bilhões de créditos já lançados e ainda pendentes de constituição;

e) o Sistema Arrecadação atualmente utilizado pela Agência Nacional de Mineração foi concebido na primeira metade da década de 2000 e não é adequado para apoiar na arrecadação, fiscalização e cobrança dos encargos financeiros incidentes sobre as atividades de mineração;

f) a incapacidade operacional da Agência Nacional de Mineração concorreu para a perda cerca de R$ 4 bilhões referentes a créditos da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais e da Taxa Anual por Hectare decaídos e prescritos no período de 2017 a 2021;

g) a incapacidade de análise do passivo processual já existente na Agência Nacional de Mineração, de aproximadamente 12.243 processos de cobrança da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais, implica o potencial risco de prescrição de aproximadamente R$ 20 bilhões já lançados e pendentes de constituição; e

h) uma estimativa conservadora indicou que também há potencial risco de decadência de créditos na faixa entre R$ 12 bilhões e R$ 16 bilhões, que não foram pagos no período de 2017 a abril de 2023;

V) nos termos do art. 8º da Resolução TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas no item I desta proposta de encaminhamento; e

VI) encerrar o presente processo no e-TCU, com fundamento no art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU."

2. O diretor e o auditor-chefe da AudPetróleo endossaram a instrução acima transcrita (peças 83 e 84).

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645214.

VOTO

Trata-se de relatório de fiscalização, na modalidade conformidade, cujo objetivo foi examinar a legalidade e a legitimidade dos procedimentos para arrecadar a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem) e a Taxa Anual por Hectare (TAH), fiscalizar a exatidão dos pagamentos espontâneos realizados pelos responsáveis legais, assim como constituir e cobrar os créditos decorrentes dessas receitas, evitando a declaração de decadência ou de prescrição, em observância à legislação pertinente.

2. Essa auditoria foi realizada em razão de riscos, impropriedades e irregularidades constatados por este Tribunal e pela Controladoria-Geral da União (CGU).

3. Em 2018, o TCU identificou, em levantamento realizado no âmbito do TC 017.199/2018-2 (Acórdão 343/2019-Plenário), que valor significativo de créditos decorrentes da Cfem e da TAH não estava sendo arrecadado por causa da declaração de decadência ou prescrição. Por sua vez, a CGU constatou, também em 2018, em avaliação consolidada no Relatório 201801466, que havia indícios de arrecadação da Cfem a menor, além de deficiências relacionadas ao planejamento e execução das fiscalizações da Cfem e aos sistemas de tecnologia da informação que deveriam dar suporte à arrecadação, fiscalização e cobrança da Cfem e da TAH.

4. Diante da similaridade entre esses riscos, impropriedades e irregularidades e aqueles que foram consignados no relatório de levantamento realizado em 2010 (TC 027.591/2010-7) e no relatório de auditoria realizada em 2012 (TC 034.373/2012-8, Acórdão 1.979/2014-Plenário), entendeu-se ser oportuno e conveniente realizar a presente fiscalização.

II – Contextualização

5. Conforme dispõe o art. 20, **caput,** inciso IX e § 1º, c/c o art. 176, **caput** e § 1º, da Constituição Federal, a pesquisa e a lavra dos recursos minerais só podem ser executadas mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, garantindo ao concessionário a propriedade do produto da lavra e assegurando aos beneficiários previstos no art. 2º, § 2º, da Lei 8.001/1990 participação no resultado da exploração dos recursos minerais.

6. Nos termos do art. 1º, **caput** e inciso XII, da Lei 13.575/2017, a Agência Nacional de Mineração (ANM) tem como finalidade *"promover a gestão dos recursos minerais da União, bem como a regulação e a fiscalização das atividades para o aproveitamento dos recursos minerais no País"*, competindo-lhe, entre outras atribuições, *"regular, fiscalizar, arrecadar, constituir e cobrar os créditos decorrentes"* da Cfem e da TAH. Esse aproveitamento deve ser realizado por meio de regimes minerários instituídos pelo Decreto-Lei 227/1967 (Código de Mineração).

7. A ANM é a mais nova das agências reguladoras brasileiras. Foi instituída por meio da Lei 13.575/2017, em processo de conversão da Medida Provisória 791/2017. É responsável pela gestão dos recursos minerais brasileiros, devendo atuar na regulação e fiscalização da atividade minerária, com competências que abarcam desde a pesquisa mineral, a outorga de títulos minerários, a fiscalização de operações e estruturas minerárias, a fiscalização e arrecadação de participações governamentais, o desmantelamento de estruturas e o fechamento de minas, entre outras.

8. Em relação à materialidade, verificou-se que, no período auditado de 2017 a 2021, a ANM arrecadara R$ 26,5 bilhões de encargos financeiros da mineração, dos quais 97,1% correspondem à arrecadação da Cfem.

II.1 – Compensação financeira pela exploração de recursos minerais (Cfem)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645212.

9. Segundo o art. 20, § 1º, da Constituição Federal, é assegurada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de recursos minerais no respectivo território ou compensação financeira por essa exploração.

10. Nesse sentido, a Lei 7.990/1989 instituiu a Cfem e definiu as ocasiões que ensejarão seu pagamento, enquanto a Lei 8.001/1990 estabeleceu suas hipóteses de incidência, alíquotas e os responsáveis pelo pagamento.

11. O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, no julgamento do Recurso Extraordinário 228.800/DF, que a obrigação instituída na Lei 7.990/1989 não corresponde ao modelo constitucional de compensação financeira, mas *"é constitucional, por amoldar-se à alternativa de participação no produto da exploração"* dos recursos minerais. Também esclareceu que a Cfem tem natureza jurídica de receita patrimonial, por se tratar de receita auferida pela participação na exploração de recursos minerais de propriedade da União.

12. A obrigação pelo pagamento da Cfem recai sobre a pessoa que exerça a atividade de mineração com base em título próprio ou em direitos do titular original, bem como sobre o adquirente de bem mineral extraído sob o regime de permissão de lavra garimpeira ou arrematado em hasta pública. Esse pagamento deve ser efetuado, mensalmente, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, consoante disposto nos arts. 6º e 8º da Lei 7.990/1989 e no art. 2º da Lei 8.001/1990.

13. Conforme previsto no art. 2º, inciso XII, da Lei 13.575/2017, compete à ANM regular, fiscalizar e arrecadar a Cfem, bem como constituir e cobrar os créditos dela decorrentes.

II.2 – Taxa anual por hectare (TAH)

14. A TAH é um encargo financeiro previsto no art. 20, inciso II, do Código de Mineração, e que incide na fase da pesquisa mineral (regime de autorização). Ela deve ser paga anualmente à ANM, conforme a data do alvará de pesquisa, pelo titular de autorização de pesquisa, até a entrega do relatório final dos trabalhos. Atualizada anualmente, ela está fixada na Resolução ANM 150/2024 no valor de R$ 4,53/ha para alvará de pesquisa na vigência do prazo original e de R$ 6,78/ha para alvará de pesquisa na vigência do prazo de prorrogação.

15. O entendimento consolidado na Orientação Normativa 10/PF-DNPM/2012 definiu que sua natureza jurídica é de preço público decorrente da remuneração pela exploração de recursos minerais, configurando-se como um crédito não tributário da Fazenda Pública, não obstante o nome de "taxa".

III – Achados da auditoria

16. Como dito, a presente auditoria teve como objetivo examinar a legalidade e a legitimidade dos procedimentos adotados pela ANM para arrecadar a Cfem e a TAH, para fiscalizar a exatidão dos valores pagos espontaneamente pelos responsáveis legais, bem como para constituir e cobrar os créditos decorrentes dessas receitas, evitando a declaração de decadência ou de prescrição, em observância à legislação pertinente.

17. Urge registrar que, conforme apontado pela equipe de fiscalização, os trabalhos de auditoria foram parcialmente limitados pela indisponibilidade de dados por parte da ANM, causada por deficiências nos seus sistemas de tecnologia da informação.

18. Segundo o relatório elaborado pela equipe, foram evidenciados os seguintes achados:

a) elevado e persistente índice de sonegação da Cfem;

b) fiscalizações insuficientes para coibir a sonegação da Cfem; e

c) elevadas perdas de créditos minerários por decadência e prescrição.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645212.

19. Sobre o achado “a” (elevado e persistente índice de sonegação da Cfem), observou-se que grande parte dos recursos da Cfem deixa de ser arrecadada pelo Estado. No peNo período de 2017 a 2022, em média, 69,7% dos titulares de 30.383 processos ativos nas fases de concessão de lavra e de licenciamento não pagaram espontaneamente a Cfem, enquanto o percentual médio de sonegação entre 134 processos fiscalizados pela ANM cujos titulares pagaram espontaneamente a Cfem foi de 40,2%.

20. O modelo de arrecadação instituído é o declaratório e compete à ANM a fiscalização sobre a fidedignidade das declarações com as efetivas lavras minerárias. Ocorre que a agência não consegue se desincumbir devidamente de sua tarefa de fiscalização por falta de estrutura adequada. Apenas 1,1 % dos títulos em fase de produção minerária foram fiscalizados pela ANM entre 2017 e 2021. Em 2022, foram apenas 17 fiscalizações, em um universo de quase 40 mil títulos ativos, em condições produtivas, consoante descrito no relatório.

21. Além dos processos ativos cujos titulares sonegaram total ou parcialmente a Cfem, verificou-se que, até 30/9/2023, havia outros 19.653 processos com relatório final de pesquisa aprovado, somente aguardando a análise do requerimento e outorga da concessão de lavra. Portanto, para a equipe de auditoria, existe larga margem para aumento na arrecadação da Cfem, mas não há elementos nos autos para estimar o seu potencial. A própria ANM reconheceu que os seus sistemas atuais *“não permitem o acompanhamento da real produção mineral fiscalmente escriturada”*, não sendo possível ter *“conhecimento do quanto se deixa de arrecadar”* (peça 43, p. 5).

22. Como causas para o elevado e persistente índice de sonegação da Cfem, a ANM aponta o reduzido quadro de pessoal, a ausência de ferramentas de auditoria especializadas e a falta de compartilhamento de informações com a Secretaria da Receita Federal (SRF) e secretarias de fazenda estaduais.

23. Insta salientar que algumas causas que prejudicam a arrecadação da Cfem já haviam sido identificadas em 2010 (TC 027.591/2010-7), quando se constatou que, além de deficiências na qualificação e no quantitativo de pessoal, não havia instrumentos balizadores para aferir a confiabilidade dos valores pagos espontaneamente de Cfem e não havia estrutura de informática adequada.

24. No período posterior a 2010, não houve melhorias na estrutura herdada pela ANM, sendo que a equipe de auditora verificou haver grande déficit de pessoal, deficiências na estrutura e restrição orçamentária na agência. A partir de sua criação, em 2017, a ANM recebeu um incremento nas competências herdadas do extinto Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). Por outro lado, a transformação de departamento em agência ocorreu sem impacto orçamentário e com diminuição de cargos comissionados.

25. Sobre o tema, diversas ações de controle externo já realizadas pelo TCU (Acórdãos 3.004/2011-Plenário, 657/2012-Plenário, 2.440/2016-Plenário, 513/2018-Plenário e 2.914/2020-Plenário) e pela CGU destacaram, em essência, as seguintes fragilidades da ANM: (i) carência crônica de servidores, agravada pelo quadro de pessoal com elevada média de idade; (ii) carência de recursos logísticos, materiais e orçamentários; e (iii) insuficiência, incapacidade e precariedade dos sistemas corporativos de tecnologia da informação.

26. Em dezembro de 2023, apenas 34,2% dos 2.033 cargos previstos em lei para as carreiras da ANM estavam preenchidos. No período de 2010 a 2023, o quadro de pessoal herdado pela ANM foi reduzido de 1.196 para 695 servidores, ou seja, um decréscimo de 41,9% da força de trabalho. Segundo a ANM, o quadro atual de servidores corresponde ao seu menor efetivo desde a edição do atual Código de Mineração, em 1967, e ao maior déficit de pessoal de todo o serviço público federal.

27. Aliás, conforme evidenciou a equipe de auditoria, entre as maiores agências reguladoras do país, a ANM foi a responsável pela segunda maior arrecadação de receitas em 2021 e regula um setor que representa entre 2,5% e 4% do PIB brasileiro nas últimas décadas, mas tem a terceira menor

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645212.

dotação orçamentária entre elas. Seu orçamento para despesas com tecnologia da informação superou apenas o da Agência Nacional de Cinema (Ancine) e o da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq). Já sua estrutura organizacional de cargos é menor do que a da Ancine e só supera a da Antaq.

28. Outro aspecto que merece registro é a alegação da ANM de que *"historicamente vem sendo contingenciado em torno de 85% de seu orçamento previsto em lei, que deveria ser de 7% da arrecadação da Cfem, além das receitas de taxas, multas e emolumentos"* (peça 71, p. 2). De fato, consoante apurado na fiscalização, o valor médio empenhado da parcela da Cfem destinada à ANM nos exercícios de 2018 a 2020 correspondeu a 18,65%, ratificando a afirmação do superintendente de arrecadação da ANM no sentido de que houve contingenciamento em torno de 80% do orçamento da agência previsto em lei.

29. Ainda sobre o déficit de pessoal, as deficiências na estrutura e a restrição orçamentária da ANM, vale salientar que a estruturação da autarquia foi inserida na Lista de Alto Risco (LAR) do TCU, edição de 2022, que informa ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira as áreas que apresentam os principais riscos que podem comprometer a qualidade dos serviços públicos e a efetividade das políticas públicas. Por meio do Acórdão 2.914/2020-Plenário, esta Corte de Contas recomendou à ANM que identificasse possíveis otimizações nos seus processos internos, priorizasse os controles dos riscos mais relevantes e apresentasse estudo sobre sua necessidade de redimensionamento e de alterações em seu quadro de pessoal ao então Ministério da Economia.

30. Segundo a Nota Técnica SEI 446/2024-SAR-ANM/DIRC, a ANM já interagiu com diversos agentes expondo a sua situação e solicitando apoio para a busca de soluções efetivas para a sua estruturação deficiente. Entre as ações realizadas, teriam sido enviados ofícios ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), à Casa Civil e ao Ministério de Minas e Energia, além da realização de reuniões com as referidas pastas, bem como audiências públicas no Congresso Nacional (peça 71, p. 6).

31. Cumpre registrar que, em coletiva de imprensa realizada em 18/7/2023 para anunciar a autorização de concursos no governo federal, a Ministra de Gestão e Inovação em Serviços Públicos, Esther Dweck, afirmou que a ANM *"em 2017, se tornou agência, mas não foi feita nenhuma adequação do órgão para isso. Inclusive, a lei de criação de agências determina uma estrutura mínima para agência e a ANM não atende essa estrutura mínima"* (disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=kNpubmkgJE0&t=562s).

32. Contudo, à exceção do concurso específico para a área de segurança de barragens de mineração realizado em 2022, em razão de acordo firmado com o Ministério Público Federal no âmbito da Ação Judicial de Autos 1005310-84.2019.4.01.3800, o último concurso amplo da entidade foi realizado ainda pelo extinto DNPM, em 2010.

33. A equipe de AudPetróleo pertinentemente mencionou, também, que, desde a sua criação, a ANM solicita, anualmente, autorização para realizar concurso para recomposição de sua força de trabalho, sendo que o último pedido foi realizado em maio de 2023 (peças 79 e 80). Não obstante a ANM preencha 5 das 7 variáveis consideradas pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos para a priorização dos pedidos de realização de concurso público, a agência não foi contemplada com vagas no Concurso Público Nacional Unificado que está em andamento.

34. Uma consequência dessa situação, segundo a equipe técnica, é a de que *"os agentes de mercado, conhecedores de tamanha fragilidade institucional, aparentemente não temem ações de cobrança. Preferem correr o risco de serem pegos na sonegação e eventualmente pagarem uma multa, do que cumprirem com o dever de declarar adequadamente a produção minerária em sua totalidade, que é o fato gerador da Cfem"*.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645212.

35. Ocorre que, conforme evidenciado no relatório ora sob exame, a precarização da estrutura da ANM não decorre da falta de recursos, pois a entidade possui receitas próprias definidas por lei que são contingenciadas todos os anos pelo governo federal. Somente a receita já arrecadada pela ANM seria suficiente para evitar o declínio gradual da sua estrutura, que se aproxima do colapso. No caso da Cfem, foi instituído um padrão tido pela equipe técnica como *"incompreensível e sem lógica"*, uma vez que a ANM arrecada os recursos e os repassa a todos os destinatários previstos na Lei 8.001/1990, mas fica sem a sua parcela.

36. Ainda como causa para o achado "a" (elevado e persistente índice de sonegação da Cfem), a auditoria observou a não priorização do desenvolvimento de sistema de arrecadação para substituir o sistema legado concebido na década de 2000.

37. Verificou-se que o sistema de TI utilizado pelo setor de arrecadação da ANM não permite estimar o volume da produção e nem certificar se o valor devido foi integralmente pago pelo titular do direito minerário.

38. Encontra-se em desenvolvimento o projeto do Sistema Nacional de Arrecadação, Receita e Cobrança (Sinarc), que prevê a automatização dos macroprocessos de cobrança, receitas, distribuição e fiscalização, o qual começou em 2020 e ficou paralisado de novembro do mesmo ano até setembro de 2022 (peça 24, p. 31-32). Antes de retomar o desenvolvimento do sistema, a Superintendência de Arrecadação e Fiscalização de Receitas (SAR) decidiu fazer a revisão de todos os macroprocessos de trabalho, incluindo o módulo de autuações já desenvolvido. Essa etapa de revisão e mapeamento foi concluída em 15/12/2021 e a retomada de desenvolvimento do sistema só ocorreu a partir de outubro de 2022 (peça 55, p. 4 e 12). Conforme o plano executivo da SAR, os primeiros módulos do Sinarc estão previstos para entrar em funcionamento somente em dezembro de 2024 (peça 45, p. 16).

39. Assiste razão à equipe de fiscalização, portanto, quando afirma que *"as decisões e omissões administrativas têm sido mais prejudiciais para o desenvolvimento do sistema de arrecadação do que as limitações orçamentárias"*, sendo que a ANM não priorizou o desenvolvimento de sistemas da arrecadação, deixando de atender as recomendações deste Tribunal expedidas por meio Acórdão 1.979/2014-Plenário.

40. Em relação ao achado "b" (fiscalizações insuficientes para coibir a sonegação da Cfem), a equipe de fiscalização destacou que, em 2022, a ANM fiscalizou apenas 17 empresas de mineração, não obstante a existência de 39.024 processos ativos nas fases de concessão de lavra, lavra garimpeira, licenciamento e registro de extração naquele ano, conforme o relatório de gestão e dados extraídos do Sistema Cadastro Mineiro.

41. No período de 2017 a 2021, foram fiscalizados apenas 1,1% de 6.154 processos ativos na fase de concessão de lavra sem pagamentos da Cfem associados a eles e somente 2 dos 1.163 processos ativos de autorização de pesquisa com guia de utilização emitida, consoante informação apresentada pela ANM.

42. Para salientar a importância da fiscalização da Cfem e seu enorme potencial para aumentar a arrecadação, a auditoria apurou que os 1.157 processos de cobrança autuados no período de 2017 a 2022 representam créditos no montante de R$ 11.638.850.544,11. Entretanto, verificou-se que, sobretudo nos últimos 3 anos, o montante dos créditos apurados nas fiscalizações realizadas pela ANM foi pouco representativo em relação à receita efetiva da Cfem arrecadada anualmente. Assim, assiste razão à equipe técnica quando entende que a agência precisa planejar as atividades relacionadas à fiscalização da Cfem, concentrando os esforços nos sujeitos passivos que conjuguem maior probabilidade de pagamento irregular e maior potencial de arrecadação, bem como intensificar as ações de fiscalização e melhorar a sua qualidade.

43. Como causa para as fiscalizações insuficientes, a ANM indica a desestruturação orçamentária, de pessoal e tecnológica que o setor de arrecadação da entidade vem sofrendo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645212.

44. De fato, a redução gradual das fiscalizações é mais uma consequência da já evidenciada precária estrutural atual da ANM, a qual inviabiliza o exercício regular de suas funções institucionais. Aliados ao reduzido quadro de pessoal (a equipe de fiscalização da Cfem conta com apenas 4 servidores e 1 chefe) estão fatores como a inexistência de sistema informatizado de suporte à fiscalização, a falta de um manual de planejamento e de procedimentos das fiscalizações e a dificuldade de acesso a informações geridas pela Secretaria da Receita Federal e pelas secretarias de fazenda estaduais.

45. O terceiro achado diz respeito a elevadas perdas de créditos minerários por decadência e prescrição.

46. Observou-se que, mesmo quando a ANM consegue fiscalizar e detectar potencial sonegação, a agência não é capaz de concluir os processos de autuação e cobrança, incorrendo em decadência e prescrição em diversos casos. As estimativas de créditos minerários decaídos ou prescritos no período entre 2017 e 2021 foram de pouco mais de R$ 4 bilhões.

47. Nos termos da Orientação Normativa 12/PF DNPM, c/c o art. 2º-E da Lei 8.001/1990, a decadência deve ser declarada quando a ANM não consegue, no prazo de 10 anos, apurar os valores da Cfem e da TAH não pagos ou pagos a menor, notificar devedores, analisar defesas/recursos e constituir o crédito, mediante lançamento. Por sua vez, a prescrição deve ser declarada quando a ANM ou a Equipe Nacional de Cobrança (ENAC), da Procuradoria-Geral Federal, não consegue, no prazo de 5 anos, adotar as providências para inscrever o crédito em dívida ativa e ingressar com a ação judicial de execução fiscal.

48. A causa apontada pela ANM para justificar esse achado foi o reduzido quadro de pessoal, que implica o progressivo aumento do passivo processual, bem como a ausência de sistemas e recursos tecnológicos adequados.

49. Como bem apontou a equipe da AudPetróleo, permanece a fragilidade na gestão dos processos de cobrança constatada pelo TCU ainda em 2012 (TC 034.373/2012-8). Naquela época, verificou-se que os sistemas disponíveis não permitiam realizar um controle quantitativo e qualitativo dos processos de cobrança da Cfem e da TAH. As informações a respeito do passivo de processos e do risco de decadência e prescrição não podiam ser extraídas dos sistemas informatizados existentes.

50. Na presente fiscalização, a SAR ratificou que a ANM ainda não conta com um sistema para acompanhamento prescricional do seu passivo, incorrendo em alto risco derivado do acompanhamento manual dos prazos processuais (peça 43, p. 5).

51. Os elementos trazidos aos autos confirmam que existe grave deficiência na constituição e gestão dos créditos decorrentes da Cfem. O sistema de tecnologia da informação da ANM não possibilita o registro de datas do fato gerador, da apuração do débito e da notificação do devedor, que são referências para o controle da decadência, e nem de data da constituição definitiva do crédito (lançamento definitivo), referência para o controle da prescrição. Assim, esse controle depende de análise individual dos autos de cada processo.

IV – Conclusões

52. Endosso a proposta de encaminhamento oferecida pela AudPetróleo.

53. Conforme apontaram os trabalhos de fiscalização, atualmente, a arrecadação da Cfem depende essencialmente da boa-fé dos responsáveis pelo seu pagamento. Porém, não existem instrumentos para persuadi-los, uma vez que a estrutura fiscalizatória da ANM é incapaz de gerar a expectativa de controle no setor regulado e, mesmo após as poucas fiscalizações, não se logra efetividade na cobrança de multas ou da própria Cfem sonegada.

54. Juntamente com o reduzido quadro de pessoal, outros fatores como a inexistência de sistema informatizado de suporte à fiscalização, a falta de um manual de fiscalização e a ausência de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645212.

acordos de cooperação para acesso à documentação fiscal e contábil de empresas mineradoras concorrem para a insuficiente quantidade e qualidade das fiscalizações.

55. Além de não combater a sonegação no pagamento da Cfem, a ANM não tem conseguido evitar a decadência e a prescrição de créditos apurados em fiscalizações. Segundo a equipe técnica, *"os dois casos se equiparam em termos de gravidade, haja vista que ambos representam perda de receita potencial em valores bilionários. Contudo, a decadência e a prescrição possuem a circunstância agravante consubstanciada no desperdício dos esforços e custos incorridos na fiscalização e nos procedimentos posteriores*". No período de 2017 a 2021, R$ 4.004.226.788,46 de créditos da Cfem e da TAH foram declarados decaídos e prescritos, o que equivale a 56,52% da arrecadação de R$ 7.084.914.435,81 da Cfem e da TAH em 2022. Outros R$ 20 bilhões de créditos já lançados, mas ainda não constituídos, correm o risco de decadência. Há, pois, um enorme potencial econômico sendo desperdiçado.

56. Em síntese, para a equipe de fiscalização, a situação geral encontrada nos macroprocessos de arrecadação, fiscalização e cobrança da Cfem é similar àquela registrada em 2012 no TC 034.373/2012-8, mas pior em alguns aspectos. Por exemplo, a quantidade de fiscalizações foi reduzida nos últimos anos, não obstante a sua fundamental importância para coibir a sonegação e evitar a consumação da decadência de créditos.

57. Os achados de auditoria indicam a necessidade de ações corretivas urgentes para melhorar a eficiência e eficácia da ANM na gestão e fiscalização dos recursos minerários. Embora haja um nicho de exploração crescente e que se multiplica, o aumento de demandas e a estrutura deficitária da agência impedem a sua atuação efetiva. Ademais, a estrutura da ANM é pouco capaz de atuar **in loco**.

58. É sabido que a falta de uma fiscalização eficaz molda o comportamento do mercado, de modo que a ausência de risco conduz à vantajosidade do comportamento sonegador.

59. Espera-se, pois, que as medidas sugeridas contribuam para o aperfeiçoamento da gestão e dos procedimentos relacionados à arrecadação e à fiscalização da Cfem e da TAH e de constituição e cobrança dos seus créditos, minimizando a sonegação, evitando a decadência e a prescrição desses créditos e aumentando a arrecadação das receitas minerárias.

60. Desse modo, endosso as sugestões de determinações e recomendações formuladas pela unidade técnica, uma vez que se traduzem em oportunidade de melhoria no emprego de recursos cuja significância para o desenvolvimento do setor é inquestionável.

61. Por fim, dada a seriedade e gravidade de seu conteúdo, insta registrar trechos da Nota Informativa 582, assinada pelo Superintendente Executivo da ANM, sr. Júlio César Mello Rodrigues, e divulgada em 7/8/2024, **in verbis**:

"*A Diretoria Colegiada da ANM, conforme deliberação e discussão em sua 306ª Reunião Administrativa e, tendo em vista a publicação do Decreto nº 12.120 de 30 de Julho de 2024, vem comunicar:*

É de amplo conhecimento das autoridades federais, expostas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) [...] *e pela Controladoria Geral da União [...] que a Agência Nacional de Mineração - ANM, enfrenta, de forma desigual, enormes dificuldades operacionais em suas atividades finalísticas e de suporte, oriundas de histórica deficiência Orçamentária, Estrutural e de Pessoal em seus quadros.*

Em que pese a ANM já ter formalizado, com todas as informações técnicas necessárias, contidas nos autos dos processos SEI 48051.002345/2023-23 e 48051.004740/2024-21 o fato de que vem trabalhando no limite de sua margem operacional e que eventos como o ocorrido em Maceió/AL foram fruto, principalmente, deste sucateamento institucional sistêmico e histórico, que impôs à ANM trabalhar com quantitativos inferiores aos mínimos necessários para o cumprimento de sua função.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645212.

Esta Agência comunica a Vossa Senhoria que a Diretoria Colegiada, mais uma vez buscando adequar-se às imposições do Governo Central, DECIDIU:

1. Pela paralisação imediata de todas as atividades de fiscalização em campo, à exceção dos casos urgentes e emergenciais, determinando à sua equipe técnica, desde já, que priorizem, dentro do possível, a fiscalização através de ferramentas de georreferenciamento, de maneira remota, devido à insuficiência orçamentária para arcar com os custos de diárias, passagens, combustível, manutenção de viaturas e outros itens de logística necessários a tal atividade;

2. Pela transformação das Gerências Regionais de Roraima e do Piauí em Unidades Avançadas, subordinadas, respectivamente, às Gerências Regionais do Amazonas e do Ceará. Tal ação visa economizar recursos nestas localidades, priorizadas pela razão de não possuírem as mesmas, quantitativo de servidores que justifiquem sua manutenção na categoria de Gerências. Outras localidades ainda estão sob análise e poderão sofrer a mesma transformação, unicamente por insuficiência de recursos para sua manutenção, tendo em vista ainda a insuficiência estrutural (a ANM é uma das agências com menor número de cargos de chefia, em contraponto à sua presença em território nacional). Há, entretanto, a possibilidade de encaminhamento, pelo Ministério de Gestão e Inovação no Serviço Público, de Decreto para aumento do quantitativo de cargos comissionados, ação esta que poderá auxiliar na reversão situacional regional;

3. Pela suspensão das ações de desenvolvimento de novos sistemas com custos à ANM, já previstos em seu planejamento institucional, e que visavam o aumento da eficiência operacional, além de ampliação da oferta de áreas de mineração para fomento à atividade no país e aumento da arrecadação do governo;

4. Pela conclusão da 8ª Rodada de Disponibilidade de Áreas, não causando prejuízo aos interessados no processo já em curso, porém a paralisação de todas as demais rodadas de oferta pública e disponibilidade de áreas; e

5. Pela alocação da maior parte de sua força de trabalho na atividade relacionada à Agenda Regulatória, que não impõe custos significativos. Desta forma, as equipes de Fiscalização, Barragens, Outorga e Disponibilidade de Áreas serão desfalcadas para tanto.

A ANM tem ciência e se sensibiliza com o fato de que a atividade por ela regulada envolve enormes riscos ao país. A atividade de mineração, como toda atividade extrativista quando executada sem a devida regulação, fiscalização e acompanhamento pode gerar:

a) Impactos ambientais e sociais severos, tais como os enfrentados nas tragédias de Mariana (2015) e Brumadinho (2018), além do evento ocorrido em Maceió/AL. Há que se ressaltar que as únicas intervenções estruturantes significativas recebidas da ANM foram fruto de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal em Minas Gerais, condenando a União a fornecer o mínimo necessário para sua operação na área de Barragens e Pilhas de Mineração;

b) Diminuição e Frustração da Arrecadação, já que a ANM já tem projetos estruturantes que permitiriam, a curto prazo, transformar sua arrecadação dos atuais R$ 8 bilhões anuais para R$ 17 bilhões;

c) Frustração do Desenvolvimento Regional, comprometendo a geração de empregos; e

d) Aumento da Atividade Ilegal, com a possibilidade de aumento de atividades de garimpos ilegais e mineração em áreas reservadas como áreas indígenas, quilombolas e de preservação ambiental. [...]

Entendemos que há como compatibilizar o desenvolvimento sustentável mineral com o bem-estar ambiental e social.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645212.

Nos falta, contudo, ferramental para tanto. Neste sentido, a casa sofre de insuficiência Orçamentária, de Pessoal e Estrutural e é forçada a tomar tais ações restritivas justamente por esta questão situacional.

Sendo o motivador da presente Nota a questão orçamentária, cabe maior detalhamento:

'É conhecido do grande público e do Governo Federal o fato de que a ANM possui uma realidade orçamentária díspar em relação ao tamanho de suas obrigações.

Em 2024, a agência tem enfrentado diversos desafios. No início do ano, o governo encaminhou o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) com orçamento de R$ 119 milhões para ANM.

O Congresso Nacional propôs emendas no valor de R$ 36 milhões e ampliou o orçamento para R$ 155 milhões. Todavia, ao sancionar a Lei Orçamentária Anual (LOA), o governo reduziu R$ 3,3 milhões da proposta inicial apresentada por ele, ao mesmo tempo que vetou as emendas apresentadas (36 milhões) e sancionou um orçamento de R$ 115, 9 milhões.

Logo na sequência, após todo o planejamento elaborado pela agência, houve um contingenciamento da ordem de 18 milhões, resultando em uma nova dotação orçamentária da ordem de 97 milhões.

Com isso, projetos cruciais envolvendo melhoria de sistemas, assim como operações de fiscalização tiveram que ser suspensos, antes mesmo das suspensões contidas nesta nota.

Posteriormente em meados de julho, após efetuar uma ampliação de limite de 6,1 milhões para a ANM, o governo recuou e contingenciou novamente mais de R$ 6,3 milhões, tornando o cenário ainda mais crítico.'

Em caso de novas informações faremos chegar a toda a população brasileira o andamento de nossas ações. Por ora, colocamo-nos, como de costume, sempre a postos no atendimento à população e aos regulados."

62. O comunicado acima não apenas reforça, como acentua o cenário crítico e caótico que envolve a ANM, evidenciando, com maior amplitude, a situação de ineficiência e desestruturação por que passa a agência, o que replica, inegavelmente, no potencial de geração de riqueza e de incremento da atividade econômica do país.

63. Agradeço, por fim, as sugestões formuladas pelos Ministros Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Jorge Oliveira, as quais aprimoram a deliberação a ser adotada por esta Corte e foram incorporadas à minuta de acórdão.

64. Cumpre registrar, ademais, que encontra-se autuado, no âmbito deste Tribunal, o TC 019.880/2024-3, sob relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que cuida de levantamento com o objetivo específico de *"conhecer as bases de dados da ANM e o potencial de integrá-las com informações de múltiplas fontes, incluindo imagens de satélite e bases disponíveis no LabContas TCU, para orientar fiscalização contínua apta a identificar padrões e tendências e orientar ações preventivas e proativas de controle"*. Assim, será proposto no presente acórdão (subitem 9.7) que esse levantamento também inclua procedimentos específicos para a construção de painel preditivo de riscos de sonegação da Cfem, conforme sugerido pelo Ministro Aroldo Cedraz.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 9 de outubro de 2024.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645212.

VOTO REVISOR

Inicialmente, congratulo-me com o Ministro Benjamin Zymler pela profundidade e qualidade do trabalho apresentado ao Plenário. Cumprimentos que estendo à equipe de seu gabinete e aos servidores da unidade técnica responsável pela realização da auditoria.

2. Cumprimento Sua Excelência e manifesto, desde logo, que acompanho a proposta que submete ao Colegiado. Não apresento divergência relativamente ao encaminhamento proposto para a auditoria realizada, que tem o objetivo de examinar a legalidade e a legitimidade dos procedimentos adotados pela Agência Nacional de Mineração (ANM) para arrecadação da compensação financeira pela exploração de recursos minerais (CFEM) e da taxa anual por hectare (TAH).

3. Pedi vista do processo porque da leitura do voto e da apresentação feita pelo nobre relator me surgiram algumas preocupações em relação à Agência Nacional de Mineração. Pedindo vênia ao Ministro Benjamin Zymler, apresento algumas considerações fruto das reflexões que fiz ao me debruçar sobre o trabalho realizado pelo Tribunal.

4. Dois aspectos chamaram minha atenção no voto trazido por Sua Excelência: a carência de pessoal na ANM e as restrições orçamentárias impostas à Agência, com os consequentes impactos que causam nas suas atividades de fiscalização. Permita-me o nobre relator discorrer sobre cada uma delas separadamente.

5. Em primeiro lugar, preocupa-me o quadro de deficiência na fiscalização exercida sobre as riquezas minerais do Brasil, resultante de problemas na estruturação da ANM. Na sessão em que Sua Excelência fez uma apresentação do trabalho com slides, comentei sobre episódio ocorrido em minha vida, que relembro agora neste voto, de maneira bem sucinta.

6. Na década de 80, morei no exterior, na Suíça, onde fiz pós-graduação e mestrado no ***Institut de Hautes Études Internationales et du Développement***, em Genebra. Era jovem, vinte e poucos anos, e trabalhava para custear minhas despesas. Um de meus empregos era na recepção de um hotel. Trabalhava no turno da noite. Lembro-me de ver chegarem ao hotel diversas pessoas vestidas com túnicas como as utilizadas pelos povos árabes, portando grandes pacotes com pedras e metais preciosos. Depois soube se tratar de contrabando daqueles minérios.

7. Pois bem! Quarenta e muitos anos depois, já como Ministro do TCU, estive recentemente em Roraima em missão oficial e vi, na recepção do hotel onde me hospedei, figuras iguais às que via lá no hotel na Suíça, homens com trajes semelhantes àqueles, carregando consigo grandes pacotes que imaginei conterem pedras e metais preciosos. Possivelmente contrabandistas como aqueles dos anos 80.

8. Evoco essa experiência pessoal apenas para ilustrar o que se pode ler no noticiário com certa frequência, que grandes volumes de riquezas minerais do Brasil saem do país de forma ilegal, contrabandeadas, escondidas em meio a exportações legalmente realizadas ou mesmo desviadas através das frouxas fronteiras dos rincões mais distantes do país. Tudo isso fruto, em grande medida, da falta de fiscalização adequada dos órgãos encarregados de fazê-la, no caso concreto examinado nestes autos, da Agência Nacional de Mineração.

9. Frequentemente são noticiadas operações da Polícia e da Receita Federal que detectam tentativas de saída do país com metais originados de garimpo ilegal, alguns extraídos de terras indígenas, e que têm como destino compradores na Europa e nos Estados Unidos. Não somente ouro, prata, pedras preciosas e metais mais comumente negociados. Já houve casos recentes de contrabando de manganês e até mesmo de urânio, metal empregado como matéria prima para a geração de energia nuclear, cuja produção e comercialização são, em tese, rigorosamente controladas pela União.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76895534.

10. Em alguns raros casos, as notícias dão conta de que a Agência Nacional de Mineração, atuando conjuntamente com a PF e a RFB, conseguiu interceptar o contrabando, fazendo a apreensão dos produtos. Mas como a agência apresenta quadro grave de deficiência de pessoal, histórias de êxito na fiscalização são pouco frequentes.

11. Há casos em que as empresas de mineração obtêm autorização oficial para explorar jazidas de determinado metal, mas na prática acabam explorando metais mais nobres, e chegam a fazer remessas ao exterior desses carregamentos de metais preciosos autodeclarados como minérios de menor valor.

12. Diversos são os estratagemas empregados para burlar a fiscalização dos órgãos competentes. Falsificam-se notas fiscais, conhecimento de transporte, ou são apresentadas guias de utilização com dados diversos da lavra de onde provém o minério, ou ainda são misturados minérios extraídos ilegalmente no meio de cargas com grandes volumes de minérios legalmente extraídos.

13. Quase sempre se busca intencionalmente enganar as autoridades encarregadas da fiscalização – ANM, Receita Federal, Fazendas Estaduais –, mascarando como legais operações que são fruto de garimpo e extração ilegal.

14. Com sua estrutura deficitária, a ANM não consegue fiscalizar toda a atividade de mineração no país. No relatório e no voto do Ministro Benjamin Zymler consta que a Agência apresenta imenso déficit de pessoal em seu quadro. Desde a sua criação, em 2017, quando herdou as competências do extinto Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), houve expressiva diminuição da força de trabalho, com redução de 1.196 servidores para apenas 695, redução da ordem de 41,9%. É **o menor efetivo do setor de mineração** desde a edição do Código de Mineração, em 1967! E o **maior déficit de pessoal de todo o serviço público**!

15. Como agravante desse quadro já tão caótico, vemos que no setor de fiscalização da agência, responsável por todas as fiscalizações da CFEM, a Agência Nacional de Mineração **conta com apenas 4 servidores e 1 chefe**. Um déficit absurdo de pessoal, inaceitável para um país com tamanho potencial de riquezas minerais a serem fiscalizadas.

16. Segundo a ANM, seriam necessários pelo menos mais 200 servidores para atender satisfatoriamente a demanda que não é realizada.

17. Em face desse quadro, o Ministro Benjamin Zymler, acolhendo as conclusões da auditoria, está propondo ao Tribunal encaminhar cópia do Acórdão a diversos órgãos do governo federal *"a fim de subsidiá-los nas suas funções institucionais de definição de diretrizes, implementação de políticas, estudos, regulação e proposições legislativas para o setor de mineração"*, alertando-os sobre os problemas enfrentados pela Agência (item 9.4 do Acórdão e subitens).

18. Compreendo a posição adotada pelo nobre relator e comungo de sua preocupação em levar os achados da auditoria ao conhecimento dos órgãos responsáveis. Entendo, porém, que apenas a ciência e a expedição de alertas serão insuficientes diante de tão grave quadro apresentado pela ANM. É preciso que este Tribunal atue de forma um pouco mais cogente para a busca da solução.

19. Até porque, como ressaltado no relatório, esta Corte já realizou diversas ações de controle externo nas quais foi apontada, entre outras fragilidades da ANM, a carência crônica de servidores, agravada pelo quadro de pessoal com elevada média de idade (Acórdãos 3.004/2011-Plenário, 657/2012-Plenário e 1.979/2014-Plenário, de relatoria do Min. Raimundo Carreiro; 2.440/2016-Plenário, de relatoria do Min. José Múcio Monteiro; e 513/2018-Plenário, 343/2019-Plenário e 2.914/2020-Plenário, de relatoria do Min. Aroldo Cedraz).

20. Na última ação de controle, sob relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, o Tribunal recomendou à Agência que apresentasse ao então Ministério da Economia estudo sobre a necessidade de redimensionamento e de alterações em seu quadro de pessoal (Acórdão 2.914/2020-Plenário).

21. A Agência Nacional de Mineração já interagiu com diversos atores da Administração Pública em busca de solução para sua reestruturação, e o tema já se insere entre as preocupações do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76895534.

atual Ministro de Minas e Energia, Alexandre Silveira, do Ministro-Chefe da Casa Civil, Rui Costa, e da Ministra da Gestão e Inovação, Esther Dweck, conforme consignado no relatório de auditoria.

22. O Ministro Alexandre Silveira teria dito pela imprensa que tanto ele quanto a Ministra Esther reconhecem a importância da ANM e têm consciência que a estrutura está muito aquém do necessário, sendo uma prioridade do governo reestruturar a Agência. No entanto, nenhuma ação efetiva nesse sentido foi adotada até agora.

23. Acredito, assim, acompanhando o entendimento esposado pela equipe de auditoria, que esta ação de controle pode representar uma grande oportunidade para a reestruturação da ANM. Penso que o Tribunal não deva desperdiçar esse momento apenas dando ciência aos órgãos do governo e alertando-os de algo que já é de seu amplo conhecimento. É momento de ser mais efetivo no exercício do controle externo.

24. O Ministro Jorge Oliveira, em declaração de voto que fez juntar aos autos, comunga dessas mesmas preocupações que são nossas – do Ministro Benjamin Zymler e minhas – e sugere que, se a ANM não demonstra condições de, sozinha, superar as graves deficiências identificadas, deve o Tribunal expedir recomendação visando *"trazer ao debate as pastas ministeriais que, no exercício de suas competências regimentais, podem e devem contribuir para a construção de soluções visando superar os graves entraves à atuação da ANM verificados na auditoria"*.

25. Louvo igualmente a sugestão do Ministro Jorge Oliveira, mas ouso afirmar que podemos avançar um passo adiante. Recomendações desta Corte de Contas certamente são acatadas pelos órgãos a quem são endereçadas, e têm demonstrado efetividade ao longo da história do Tribunal. Todavia, neste caso, como seriam endereçadas a diversos atores para que envidem esforços, consoante a minuta oferecida pelo Ministro Jorge Oliveira em sua declaração de voto, receio que a efetividade de alguma ação prática possa ser prejudicada no caso de haver "jogo de empurra" entre os atores destinatários da recomendação.

26. Levando-se em consideração os dados colhidos pela auditoria, apontados no relatório, de que a reestruturação da ANM pode até dobrar nos próximos anos a participação da mineração no PIB brasileiro, e que a carência atual já concorreu para a perda de cerca de R$ 4 bilhões de receita potencial, podendo perder mais R$ 20 bilhões por decadência e prescrição, e que a situação demanda urgência na tomada de decisão, sugiro ao nobre relator que em lugar de apenas dar ciência da situação, ou mesmo recomendar, que este Tribunal determine, a exemplo do que já está fazendo com relação ao Sistema Nacional de Arrecadação, Receita e Cobrança (item 9.3 do Acórdão), a elaboração de um plano de ação, em prazo razoável, mas exíguo, como requer a urgência da situação, com vistas a serem equacionadas as fragilidades apontadas, devendo o referido plano conter, no mínimo, as medidas que serão adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação.

27. Nesse sentido, sugiro que se dê a seguinte redação ao item 9.4 da minuta de Acórdão submetida pelo Ministro Benjamin Zymler, mantendo-se os subitens 9.4.1 a 9.4.8 na forma como redigidos:

> *9.4. determinar à Diretoria-Geral da Agência Nacional de Mineração, com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, c/c o art. 7º, § 3º, da Resolução TCU 315/2020 que, no prazo de 90 (noventa) dias, em articulação com a Casa Civil, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Orçamento, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e Ministério de Minas e Energia, elabore e apresente ao TCU plano de ação com vistas a equacionar as fragilidades detectadas na ANM, a seguir relacionadas, devendo referido plano conter, no mínimo, as medidas que serão adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação:*

28. Aliado às considerações que acabo de tecer sobre a carência de pessoal e a estruturação da ANM, outro aspecto que me causa preocupação nos achados da auditoria realizada diz respeito ao contingenciamento orçamentário que anualmente atinge a Agência.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76895534.

29. Consoante apontado no relatório de auditoria, no ano de 2021 ela foi responsável pela segunda maior arrecadação de receitas entre as agências reguladoras, mas tem a terceira menor dotação orçamentária entre elas.

30. Com base em dados e tabelas constantes do relatório, a equipe comprova afirmações dos gestores de que historicamente vem sendo contingenciado em torno de 80% do orçamento previsto para a Agência, que deveria ser de 7% da arrecadação da CFEM, além das receitas de taxas, multas e emolumentos.

31. O art. 19 da Lei nº 13.575/2017 especifica as receitas da Agência, entre elas, além de dotações consignadas no Orçamento da União, o produto do pagamento da taxa anual por hectare (TAH), analisada nesta auditoria, e o valor recolhido a título de CFEM, a ser repassado à ANM, por intermédio do Ministério de Minas e Energia, na forma estabelecida no inciso III do § 2º do art. 2º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990.

32. A mencionada Lei nº 8.001/1990 expressamente destina 7% da CFEM para a entidade reguladora do setor mineral, que à época era o DNPM, hoje a ANM.

33. Como resta demonstrado na auditoria, a Agência de Mineração não é um órgão deficitário, que sangra o Orçamento da União. Pelo contrário, dispõe de receitas próprias definidas por lei, mas que, por um *"padrão incompreensível e sem lógica"*, no dizer da equipe de auditoria, são contingenciadas todos os anos, sendo que arrecada recursos em montantes vultosos – a segunda maior arrecadação entre as agências reguladoras – e os repassa a todos os destinatários previstos na Lei nº 8.001/1990, ficando sem a parcela que lhe cabe.

34. Sobre esse achado de auditoria, a equipe não endereçou ao relator qualquer sugestão de encaminhamento, e Sua Excelência o Ministro Benjamin Zymler em seu voto também não efetuou proposições.

35. Agregando às considerações da equipe de auditoria, o relator fez transcrever em seu voto trechos da Nota Informativa 582, assinada pelo Superintendente Executivo da ANM, Sr. Júlio César Mello Rodrigues, divulgada em 7/8/2024, na qual são informadas à imprensa e à sociedade as dificuldades enfrentadas pela Agência.

36. Com relação à questão orçamentária, diz a Nota:

Sendo o motivador da presente Nota a questão orçamentária, cabe maior detalhamento:

'É conhecido do grande público e do Governo Federal o fato de que a ANM possui uma realidade orçamentária díspar em relação ao tamanho de suas obrigações.

Em 2024, a agência tem enfrentado diversos desafios. No início do ano, o governo encaminhou o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) com orçamento de R$ 119 milhões para ANM.

O Congresso Nacional propôs emendas no valor de R$ 36 milhões e ampliou o orçamento para R$ 155 milhões. Todavia, ao sancionar a Lei Orçamentária Anual (LOA), o governo reduziu R$ 3,3 milhões da proposta inicial apresentada por ele, ao mesmo tempo que vetou as emendas apresentadas (36 milhões) e sancionou um orçamento de R$ 115, 9 milhões.

Logo na sequência, após todo o planejamento elaborado pela agência, houve um contingenciamento da ordem de 18 milhões, resultando em uma nova dotação orçamentária da ordem de 97 milhões.

Com isso, projetos cruciais envolvendo melhoria de sistemas, assim como operações de fiscalização tiveram que ser suspensos, antes mesmo das suspensões contidas nesta nota.

Posteriormente em meados de julho, após efetuar uma ampliação de limite de 6,1 milhões para a ANM, o governo recuou e contingenciou novamente mais de R$ 6,3 milhões, tornando o cenário ainda mais crítico.'

37. Conclui o relator seu voto nos seguintes termos:

62. O comunicado acima não apenas reforça, como acentua o cenário crítico e caótico que envolve a ANM, evidenciando, com maior amplitude, a situação de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76895534.

ineficiência e desestruturação por que passa a agência, o que replica, inegavelmente, no potencial de geração de riqueza e de incremento da atividade econômica do país.

38. Esta questão está intrinsicamente relacionada à carência de pessoal e à desestruturação da ANM de que acabamos de falar. É causa dos problemas enfrentados pela atual gestão, e é consequência da política que vem sendo praticada há décadas no setor de mineração.

39. Conforme aponta a auditoria, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) consignou, em seu relatório de 2022 sobre a governança regulatória no setor de mineração no Brasil, que a incompatibilidade entre o orçamento da ANM e suas atribuições limita a sua capacidade de operar de forma eficiente e cumprir os seus objetivos.

40. Na sessão em que este processo veio a Plenário, o Ministro Vital do Rêgo, somando-se às preocupações do relator, teceu considerações sobre a situação de desestruturação que ocorre em todas as agências reguladoras do País e, no recorte específico da ANM, o quão deficitária é sua estrutura operacional e o quanto isso impacta negativamente na sua capacidade de arrecadação das receitas que são devidas à União pela exploração das riquezas minerais.

41. Na oportunidade, Sua Excelência propôs – e o Plenário acolheu – sugestão de que fosse determinado à Segecex a realização de uma ação de controle prioritária com o objetivo de investigar as consequências da eventual insuficiência organizacional sobre a gestão e os resultados esperados das 11 agências reguladoras do País.

42. Louvando muitíssimo a iniciativa do Ministro Vice-Presidente desta Casa, creio que os exames realizados no bojo da mencionada ação de controle, no que se refere especificamente à Agência Nacional de Mineração, certamente contribuirão para a busca de solução para o quadro grave que vemos refletido na auditoria ora sob apreciação. Todavia, acredito que possamos – e devemos – atuar de maneira um pouco mais propositiva já agora, neste processo.

43. Em seu pronunciamento nos autos (peça 84), o auditor-chefe da AudPetróleo consignou que *"nenhuma ação parece sensibilizar o Ministério de Minas e Energia, a Casa Civil ou o Congresso Nacional sobre a importância de se mudar a situação da ANM, no sentido de capacitá-la como uma instituição promotora do desenvolvimento e uso racional dos recursos minerários brasileiros"*.

44. Mencionou, ainda, que por ocasião do rompimento das barragens de Mariana e Brumadinho a atuação do Tribunal no sentido de se mobilizar para endereçar melhorias à ANM foi acertada e efetiva, atuação que, assim como a do Ministério Público Federal (MPF), permitiu o aumento de recursos para a agência fiscalizar barragens de mineração de forma mais efetiva.

45. Rememoremos, então, aquele momento do passado para extrair dele lições que nos permitam atuar no presente de forma igualmente acertada e efetiva.

46. No dia 5 de novembro de 2015, ocorreu a tragédia do rompimento da barragem de Mariana. Três demandas simultâneas logo chegaram ao Tribunal: Comunicação do Ministro Vital do Rêgo, feita em Plenário na primeira sessão subsequente ao desastre, em 11 de novembro, propondo a realização de fiscalização; Representação do Subprocurador-Geral do MPTCU, Dr. Lucas Rocha Furtado, datada de 18 de novembro, que resultou na autuação do TC 034.865/2015-2; e Solicitação do Congresso Nacional, oriunda da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização do Senado Federal, datada de 25 de novembro, requerendo a realização de auditoria (TC 033.100/2015-2).

47. Em decorrência, foi autuado o processo TC 032.034/2015-6 (ao qual foram apensados os dois outros processos mencionados no item anterior), que abrigou auditoria operacional para verificar o controle exercido pelo então DNPM sobre a segurança das barragens. Naqueles autos foi relatado que o órgão enfrentava graves limitações orçamentárias, que prejudicavam sua atuação finalística e comprometiam seu desempenho enquanto órgão regulador e fiscalizador da atividade de mineração no Brasil.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76895534.

48. Restou consignado que o decrescente orçamento das despesas discricionárias da autarquia e o descompasso temporal dos repasses financeiros impactavam o desempenho das atividades de fiscalização, incluindo a exercida sobre a segurança de barragens de rejeitos de mineração.

49. Como uma das causas desse quadro, foi apontada a 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. Na ausência de tais estudos, mencionou a auditoria, *"o processo orçamentário torna-se frágil e ineficaz, podendo impactar o próprio desempenho do setor"*.

50. Tendo em vista esse cenário, a auditoria propôs ao relator, Ministro José Múcio Monteiro, que fosse determinado ao MME e ao DNPM que avaliassem, em conjunto, e apresentassem estudos técnicos justificados com base em análise e definição de prioridades e objetivos setoriais, a adequabilidade do orçamento então consignado ao DNPM, frente às suas competências institucionais, estabelecendo plano de ação, em interlocução com o Ministério do Planejamento, com o objetivo de solucionar ou mitigar as dificuldades que vinham sendo enfrentadas pela autarquia.

51. Acolhendo a manifestação da equipe técnica, o relator consignou em seu voto:

> *20. Para piorar o quadro, limitações de ordem orçamentária, financeira e de recursos humanos impactam de maneira importante o desempenho do DNPM no que diz respeito à sua atividade fiscalizatória.*
>
> *21. Em estudo realizado pela Diretoria de Fiscalização da autarquia durante a elaboração da proposta orçamentária de 2015, foi apontada, para uma previsão de onze mil fiscalizações no exercício, a necessidade de R$ 8 bilhões, o dobro do efetivamente consignado no orçamento daquele ano. Menciona-se que, com o advento da Lei 12.334/2010, novas atribuições foram destinadas à autarquia, tais como toda a regulamentação e fiscalização relativa ao Plano de Segurança da Barragem (PSB) e ao Plano de Ação de Emergência (PAE).*

52. O Plenário do Tribunal, então, prolatou o Acórdão 2.440/2016, no qual constou a seguinte deliberação:

> *9.2 determinar ao DNPM e ao Ministério de Minas e Energia que, em conjunto, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, avaliem e apresentem estudos fundamentados em análise e definição de prioridades e objetivos setoriais sobre a adequabilidade do orçamento consignado anualmente ao DNPM e do quadro de recursos humanos atual da autarquia, tendo em vista as suas competências institucionais, e estabeleçam plano de ação, em interlocução com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), com o objetivo de solucionar ou mitigar as dificuldades que vêm sendo enfrentadas pela entidade;*

53. No processo de monitoramento autuado para verificar o cumprimento das deliberações daquele Acórdão (TC 029.885/2017-5), a instrução técnica consignou as providências adotadas pelos gestores para cumprimento do determinado no item 9.2 retro.

54. O então DNPM informou a realização de reuniões com setores do MME e outros agentes do governo para delimitar *"carências e demandas, objetivando a definição de prioridades e objetivos setoriais futuros"*. Foi relatada, ainda, a celebração de um Acordo de Cooperação Técnica entre o MME, DNPM e CPRM, além da elaboração de um Plano de Trabalho.

55. Ao analisar as providências, a instrução consignou que elas demonstram que *"a autarquia não se manteve inerte"*. Ou seja, a determinação do Tribunal provocou os agentes públicos e os instou a que buscassem solução para o quadro verificado na auditoria.

56. Os esforços não foram bem-sucedidos, no entanto, conforme assinala a instrução técnica, pelo fato de que à época já havia sido editada a Medida Provisória 791/2017, que criava a Agência Nacional de Mineração e extinguia o DNPM.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76895534.

57. Assim, naquele momento de transição do DNPM para a ANM, e considerando que ainda estava pendente a edição de Decreto do Presidente da República que iria ditar a estrutura regimental da nova Agência, com possíveis alterações nas atribuições da autarquia por força da revisão do Código da Mineração, em discussão no Congresso Nacional, entendeu a unidade técnica que a determinação do item 9.2, para realização de estudos para superar as limitações orçamentárias não seria mais aplicável.

58. O relator do monitoramento, Ministro José Múcio Monteiro, acolheu as ponderações da unidade e conduziu o Plenário a prolatar o Acórdão de Relação 1.374/2018, que tornou insubsistente o item 9.2 do Acórdão monitorado.

59. Com a insubsistência da determinação, cessaram as tratativas entre a autarquia e o MME, mas o problema das limitações orçamentárias persistiu. O decreto editado para regulamentar a ANM, Decreto 9.587/2018, não alterou a situação fática que levou o Tribunal a expedir a determinação.

60. Antevendo a possibilidade, a unidade técnica havia consignado no relatório de monitoramento que, em que pese a proposta de insubsistência da determinação, *"tais questões* [da realização de estudos para superação das limitações orçamentárias] *deverão ser avaliadas em futuras ações de fiscalização junto à ANM*".

61. Desde então, o Tribunal realizou outras ações de fiscalização na ANM e sempre apontou as mesmas limitações orçamentárias:

> Acórdão 513/2018-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz (TC-009.081/2017-8):
>
> *9.3. dar ciência ao Ministério de Minas e Energia (MME), à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), ao Ministério da Fazenda (MF), à Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal e à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados de que* ***a escassez de recursos orçamentários****, de pessoal e de infraestrutura da Agência Nacional de Mineração (ANM) afeta negativamente a sua capacidade de:*
>
> *9.3.1. cumprir suas competências legais, notadamente o prosseguimento dos processos autorizativos constantes no art. 2º do Código de Mineração, resultando no adiamento da implantação de novos empreendimentos minerários e a consequente não geração de emprego e renda;*
>
> *9.3.2. avaliar a regularidade das atividades minerárias;*
>
> *9.3.3. fiscalizar a arrecadação de receitas sob sua responsabilidade, notadamente a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM);*
>
> Acórdão 343/2019-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz (TC-017.199/2018-2):
>
> *SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. CRIAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO (ANM). ALTERAÇÃO DA LEGISLAÇÃO.* ***RISCOS ASSOCIADOS À DEFICIÊNCIA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS,*** *DO QUADRO DE PESSOAL, DOS PROCEDIMENTOS DE FISCALIZAÇÃO, ARRECADAÇÃO E COBRANÇA DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS (CFEM). ANÁLISE DA GOVERNANÇA INSTITUCIONAL. IDENTIFICAÇÃO DE POSSÍVEIS AÇÕES DE CONTROLE. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.*
>
> *(...)*
>
> *VI - CONCLUSÃO*
>
> *265. A realização deste levantamento objetivou examinar o contexto em que ocorre a arrecadação da Compensação Ambiental pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). Assim, o objeto analisado inclui o ambiente institucional, o arcabouço legal e os principais processos envolvidos (Fiscalização, Arrecadação e Cobrança), com o propósito de mapear riscos que evidenciassem ineficiência no uso de recursos e/ou no desempenho institucional.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76895534.

> *266. No que concerne às instituições, a situação é de extinção do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e de criação da Agência Nacional de Mineração (ANM). Apesar de a lei que autorizava a instituição do DNPM (Lei 8.876/1994) ter sido revogada, ainda não houve a instalação da ANM, assim como a definição e a implantação da sua estrutura ainda não se concretizou. A nomeação da Diretoria Colegiada pelo Poder Executivo aguarda a aprovação, pelo Senado Federal, dos nomes indicados pelo Presidente da República. Considerando que o regulamento da ANM ainda não foi aprovado em decreto do Presidente da República, encontra-se mantida a estrutura regimental e organizacional do DNPM, estabelecida pelo Decreto 7.092/2010.*
>
> *267. Apesar da experiência do corpo técnico e da capilaridade da estrutura do antigo Departamento, a ANM herdará também diversos problemas estruturais, a exemplo das seguintes constatações:*
>
> *a) **existência de contingenciamento orçamentário**, comprometendo a estrutura de fiscalização, arrecadação e cobrança, além dos serviços de tecnologia da informação;*
>
> *b) quadro de pessoal reduzido e com perspectiva de aposentadorias em larga escala no curto prazo;*
>
> *c) qualificação inadequada para o exercício das funções inerentes a um setor com legislação complexa e com diversidade de processos produtivos.*

> Acórdão 2.914/2020-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz (TC-022.781/2018-8):
>
> *SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. ESTRUTURAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. FASE 1. ESTRUTURA IMCOMPATÍVEL COM AS COMPETÊNCIAS ESTABELECIDAS NA LEI DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E EM OUTROS DIPLOMAS LEGAIS. DEFICIÊNCIAS DE RECURSOS HUMANOS. **CONTINGENCIAMENTO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS**. FALTA DE TRANSPARÊNCIA NA PUBLICIDADE DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DA CFEM. INFRAÇÃO A DISPOSITIVO DA LEI 8.001/1990. FALTA DE SUPERVISÃO DAS GERÊNCIAS REGIONAIS EM RELAÇÃO À EMISSÃO DE GUIAS DE UTILIZAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA.*

62. Todavia, em nenhuma das ações de fiscalização na ANM o Tribunal fez determinação propositiva como aquela do item 9.2 do Acórdão 2.440/2016-Plenário, determinação que se mostrou acertada e que estava induzindo a mudanças na autarquia e no Ministério, provocando reuniões, estudos, elaboração de plano de trabalho. Providências interrompidas pela transição entre DNPM e ANM.

63. Penso que seja o momento de o Tribunal retomar aquela linha de ação e atuar de forma tão acertada e efetiva com a fiscalização da mineração quanto atuou na segurança das barragens. Como ressaltou o auditor-chefe da AudPetróleo, os R$ 4 bilhões já perdidos por deficiências na fiscalização, mais os R$ 20 bilhões em risco também poderiam ser considerados uma espécie de rompimento de barragem. *"Obviamente, não envolve a nefasta situação de morte direta de cidadãos, mas expõe a enorme mazela de perda arrecadatória de recursos públicos"*, conclui.

64. Em resumo, acredito que seja oportuno o Tribunal tornar a fazer a determinação constante do item 9.2 daquele Acórdão de 2016. Nesse sentido, sugiro ao nobre relator, Ministro Benjamin Zymler, que inclua item na minuta de acórdão que submete ao Plenário, para o qual proponho a seguinte redação, atribuindo-lhe a numeração 9.5, renumerando-se os itens subsequentes:

> *9.5 determinar à Agência Nacional de Mineração (ANM) e ao Ministério de Minas e Energia que, em conjunto, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, avaliem e apresentem estudos fundamentados em análise e definição de prioridades e objetivos setoriais sobre a*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76895534.

adequabilidade do orçamento consignado anualmente à ANM, tendo em vista as suas competências institucionais, e estabeleçam plano de ação, em interlocução com o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), com o objetivo de solucionar ou mitigar as dificuldades que vêm sendo enfrentadas pela entidade;

65. Com essas considerações, ilustre relator, encerro este voto não sem antes mencionar que as preocupações que revelo hoje não são novas. Rememoro que há quatro anos, em 28 de outubro de 2020, em plena pandemia de Covid-19, quando o Ministro Aroldo Cedraz trouxe a este Plenário o processo que abrigava a primeira fase do acompanhamento realizado com o objetivo de avaliar a estruturação da Agência Nacional de Mineração (TC-022.781/2018-8, que resultou na prolação do Acórdão 2.914/2020-Plenário), proferi declaração de voto externando receios semelhantes aos que hoje faço constar neste voto.

66. Na ocasião, compartilhei com o Colegiado reflexões das quais reproduzo a seguir alguns trechos, por serem absolutamente atuais e pertinentes à discussão que ora travamos, quatro anos passados, quando estamos a presenciar os mesmos erros ainda sendo cometidos:

2. Registro, inicialmente, minha preocupação em ver a realidade da Agência Nacional de Mineração (ANM) que ora este Tribunal apresenta à sociedade e às autoridades competentes nesse setor, em decorrência do presente relatório de acompanhamento e, também, dos Acórdãos 3.004/2011, 657/2012, 2.440/2016, 513/2018 e 2.604/2018, todos do Plenário do TCU.

3. Nesses trabalhos, o Tribunal tem apontado várias fragilidades na atuação da ANM, entre as quais destaco: deficiências relacionadas ao planejamento estratégico, transparência, accountability, governança, gestão de riscos, controles internos e capacitação dos servidores; inadequação e insuficiência de recursos humanos e de tecnologia de informação; e estrutura orçamentária e financeira com limitações significativas.

4. Essa "desgovernança" no setor tem levado o País a perder parte de sua riqueza mineral, com impactos econômicos, sociais e ambientais significativos. Ontem mesmo, chamou minha atenção a notícia sobre a apreensão de 146 mil toneladas de manganês ilegal em zona portuária no Pará, avaliadas em R$ 73 milhões.

5. Se o Brasil deseja estar no grupo de países desenvolvidos em um horizonte de 20 anos, é imprescindível que tenha um setor mineral bem estruturado e competitivo, atuando com base na responsabilidade social e pautado nos preceitos do Desenvolvimento Sustentável.

6. E, para isso, é de fundamental importância que a Agência Nacional de Mineração exerça com plenitude seu papel de fiscalização, regulamentação e controle.

7. Conforme bem registrado pelo relator em seu voto, o governo precisa se atentar para o fato de que a efetividade de ambiciosos planos e metas em relação ao setor mineral, constantes do recém-lançado Programa Mineração e Desenvolvimento (PMD), não será uma realidade se a agência reguladora do setor continuar a ter uma estrutura incompatível com o nível de exigência institucional e com as novas responsabilidades assumidas.

67. Da mesma forma como reitero as preocupações ontem postas diante deste Plenário, penso que a Corte deva também reiterar suas ações que se mostraram efetivas no passado e que são oportunas para ajudar a compor a solução para os problemas do presente.

68. Com essas sugestões, acompanho integralmente o voto que traz ao Colegiado o ilustre relator, louvando, mais uma vez, a qualidade, a abrangência e a profundidade do trabalho. Destaco a importância da ação de controle externo desenvolvida, certo de que esse esforço do Tribunal irá

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76895534.

posteriormente ser reconhecido como um dos grandes contributos desta Casa para o desenvolvimento do Brasil.

Mais uma vez, parabenizo o Ministro Benjamin Zymler e sua equipe.

TCU, Sala das Sessões, em 9 de outubro de 2024.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Revisor

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76895534.

VOTO REVISOR

Inicio meu voto parabenizando o eminente relator, Ministro Benjamin Zymler, pela excelência do trabalho conduzido por Sua Excelência acerca desse tema tão relevante e não raramente analisado por este Tribunal de Contas da União (TCU). Os valores envolvidos são da ordem de bilhões de reais ao ano, a grande maioria afeta à Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem).

2. Essa materialidade financeira, no entanto, conforme destacou a equipe técnica da Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), não vem sendo acompanhada dos devidos investimentos em recursos humanos, materiais, tecnológicos e logísticos no âmbito da Agência Nacional de Mineração (ANM), cujo orçamento tem sofrido, ano após ano, contingenciamentos que, via de regra, superam os 80%.

3. Com todo respeito à discricionariedade do Poder Executivo relativamente ao tema contingenciamento orçamentário – o que já renderia um bom debate, diga-se de passagem –, não vislumbro lógica, seja pela ótica econômico-financeira, seja sob o ponto de vista administrativo-gerencial, na decisão de limitar ao ponto de praticamente impedir a atuação da sobredita agência no que tange, por exemplo, às suas competências de fiscalizar a exatidão dos valores pagos espontaneamente pelos responsáveis legais e de constituir e cobrar os créditos decorrentes dessas receitas, evitando a declaração de decadência ou de prescrição.

4. E assim penso considerando que essa falta de recursos humanos, materiais, tecnológicos e logísticos tem resultado em prejuízos aos cofres públicos incomparavelmente maiores do que os montantes contingenciados ano a ano. É o que se pode depreender dos dados e informações coletados pela AudPetróleo e sintetizados no voto que nos foi disponibilizado pelo nobre relator na sessão do dia 21/8/2024, *in verbis*:

> "19. Sobre o achado 'a' (elevado e persistente índice de sonegação da Cfem), observou-se que grande parte dos recursos da Cfem deixa de ser arrecadada pelo Estado. No período de 2017 a 2022, em média, 69,7% dos titulares de 30.383 processos ativos nas fases de concessão de lavra e de licenciamento não pagaram espontaneamente a Cfem, enquanto o percentual médio de sonegação entre 134 processos fiscalizados pela ANM cujos titulares pagaram espontaneamente a Cfem foi de 40,2%.
>
> 20. O modelo de arrecadação instituído é o declaratório e compete à ANM a fiscalização sobre a fidedignidade das declarações com as efetivas lavras minerárias. Ocorre que a agência não consegue se desincumbir devidamente de sua tarefa de fiscalização por falta de estrutura adequada. Apenas 1,1 % dos títulos em fase de produção minerária foram fiscalizados pela ANM entre 2017 e 2021. Em 2022, foram apenas 17 fiscalizações, em um universo de quase 40 mil títulos ativos, em condições produtivas, consoante descrito no relatório.
>
> 21. Além dos processos ativos cujos titulares sonegaram total ou parcialmente a Cfem, verificou-se que, até 30/9/2023, havia outros 19.653 processos com relatório final de pesquisa aprovado, somente aguardando a análise do requerimento e outorga da concessão de lavra. Portanto, para a equipe de auditoria, existe larga margem para aumento na arrecadação da Cfem, mas não há elementos nos autos para estimar o seu potencial. A própria ANM reconheceu que os seus sistemas atuais 'não permitem o acompanhamento da real produção mineral fiscalmente escriturada', não sendo possível ter 'conhecimento do quanto se deixa de arrecadar' (peça 43, p. 5).
>
> 22. Como causas para o elevado e persistente índice de sonegação da Cfem, a ANM aponta o reduzido quadro de pessoal, a ausência de ferramentas de auditoria especializadas e a falta de compartilhamento de informações com a Secretaria da Receita Federal (SRF) e secretarias de fazenda estaduais.
>
> (...)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76842919.

40. Em relação ao achado 'b' (fiscalizações insuficientes para coibir a sonegação da Cfem), a equipe de fiscalização destacou que, em 2022, a ANM fiscalizou apenas 17 empresas de mineração, não obstante a existência de 39.024 processos ativos nas fases de concessão de lavra, lavra garimpeira, licenciamento e registro de extração naquele ano, conforme o relatório de gestão e dados extraídos do Sistema Cadastro Mineiro.

41. No período de 2017 a 2021, foram fiscalizados apenas 1,1% de 6.154 processos ativos na fase de concessão de lavra sem pagamentos da Cfem associados a eles e somente 2 dos 1.163 processos ativos de autorização de pesquisa com guia de utilização emitida, consoante informação apresentada pela ANM.

42. Para salientar a importância da fiscalização da Cfem e seu enorme potencial para aumentar a arrecadação, a auditoria apurou que os 1.157 processos de cobrança autuados no período de 2017 a 2022 representam créditos no montante de R$ 11.638.850.544,11. Entretanto, verificou-se que, sobretudo nos últimos 3 anos, o montante dos créditos apurados nas fiscalizações realizadas pela ANM foi pouco representativo em relação à receita efetiva da Cfem arrecadada anualmente. Assim, assiste razão à equipe técnica quando entende que a agência precisa planejar as atividades relacionadas à fiscalização da Cfem, concentrando os esforços nos sujeitos passivos que conjuguem maior probabilidade de pagamento irregular e maior potencial de arrecadação, bem como intensificar as ações de fiscalização e melhorar a sua qualidade.

43. Como causa para as fiscalizações insuficientes, a ANM indica a desestruturação orçamentária, de pessoal e tecnológica que o setor de arrecadação da entidade vem sofrendo.

44. De fato, a redução gradual das fiscalizações é mais uma consequência da já evidenciada precária estrutural atual da ANM, a qual inviabiliza o exercício regular de suas funções institucionais. Aliados ao reduzido quadro de pessoal (a equipe de fiscalização da Cfem conta com apenas 4 servidores e 1 chefe) estão fatores como a inexistência de sistema informatizado de suporte à fiscalização, a falta de um manual de planejamento e de procedimentos das fiscalizações e a dificuldade de acesso a informações geridas pela Secretaria da Receita Federal e pelas secretarias de fazenda estaduais.

45. O terceiro achado diz respeito a elevadas perdas de créditos minerários por decadência e prescrição.

46. Observou-se que, mesmo quando a ANM consegue fiscalizar e detectar potencial sonegação, a agência não é capaz de concluir os processos de autuação e cobrança, incorrendo em decadência e prescrição em diversos casos. As estimativas de créditos minerários decaídos ou prescritos no período entre 2017 e 2021 foram de pouco mais de R$ 4 bilhões.

47. Nos termos da Orientação Normativa 12/PF DNPM, c/c o art. 2º-E da Lei 8.001/1990, a decadência deve ser declarada quando a ANM não consegue, no prazo de 10 anos, apurar os valores da Cfem e da TAH não pagos ou pagos a menor, notificar devedores, analisar defesas/recursos e constituir o crédito, mediante lançamento. Por sua vez, a prescrição deve ser declarada quando a ANM ou a Equipe Nacional de Cobrança (ENAC), da Procuradoria-Geral Federal, não consegue, no prazo de 5 anos, adotar as providências para inscrever o crédito em dívida ativa e ingressar com a ação judicial de execução fiscal.

48. A causa apontada pela ANM para justificar esse achado foi o reduzido quadro de pessoal, que implica o progressivo aumento do passivo processual, bem como a ausência de sistemas e recursos tecnológicos adequados."

5. Ouso dizer que os prejuízos financeiros acima suscitados podem ser ainda maiores se sopesarmos o fato de que, além de ser irrisório o número de fiscalizações realizadas pela ANM, essas provavelmente são feitas em sua maioria mediante simples visita aos escritórios das mineradoras, e não por meio de inspeções aos campos de mineração propriamente ditos – as chamadas fiscalizações *in loco* –, nas quais inconsistências podem ser mais facilmente identificadas a partir da análise dos livros fiscais e das etapas do processo produtivo.

6. Outra fragilidade apontada nesta fiscalização – também detectada por esta Corte de Contas em auditorias anteriores – e que merece destaque diz respeito à inexistência de troca de informações

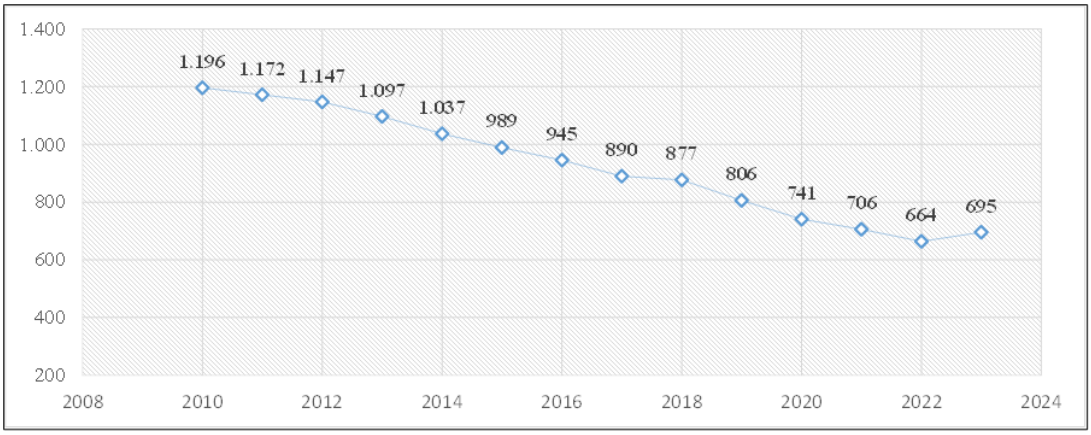
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76842919.

entre ANM e órgãos federais e estaduais que atuem nas áreas de cobrança e fiscalização, a exemplo da Secretaria da Receita Federal e das Secretarias de Fazendas Estaduais e do Distrito Federal.

7. Tal intercâmbio de informações me parece fundamental para a atuação da ANM relativamente à sua competência fiscalizatória. Porém, repisando o que frisei ao relatar processo com objeto semelhante ao que ora se aprecia (TC 017.199/2018-2; Acórdão 343/2019-TCU-Plenário), a falta de utilização de cruzamento de dados com outras bases de informação perdura há vários exercícios, potencializando o risco de sonegação da Cfem, especialmente se considerarmos o modelo declaratório vigente em nosso país e a baixa – ou por quer não dizer irrisória – capacidade operacional da referida entidade reguladora.

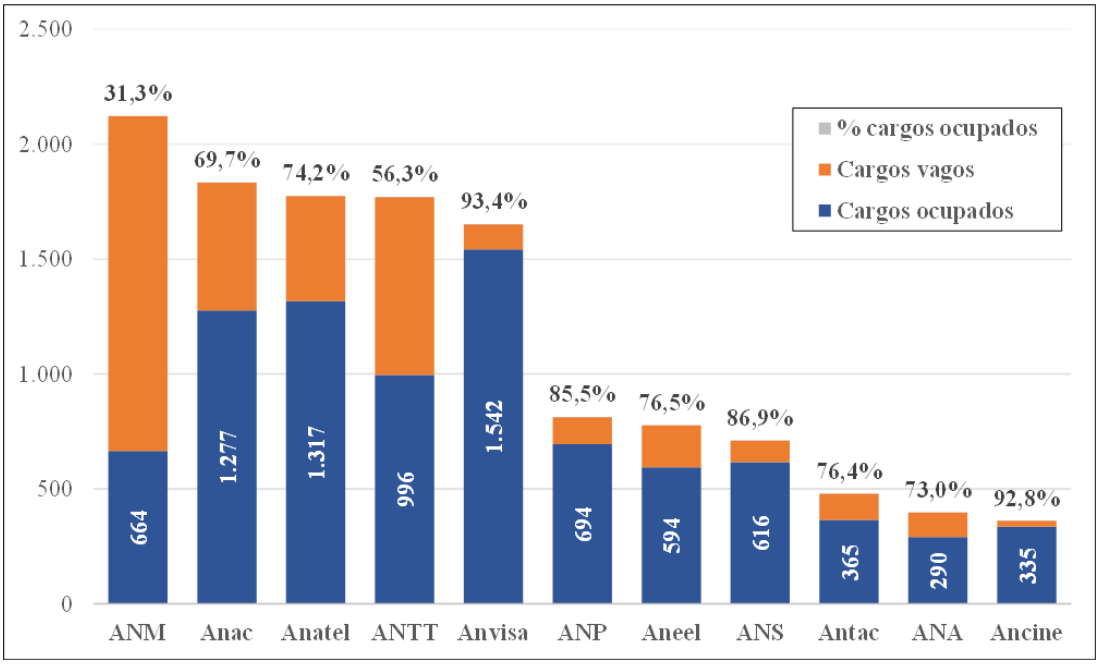
8. Nesse cenário, manifesto-me de acordo com o encaminhamento sugerido pela AudPetróleo e acolhido pelo eminente relator, Ministro Benjamin Zymler, no sentido de se tecer determinações e recomendações à Diretoria-Geral da Agência Nacional de Mineração com vistas à reversão do quadro caótico e inaceitável em que se encontra essa entidade.

9. Por outro lado, entendo ser inócuo deixar exclusivamente por conta da ANM a adoção das providências apontadas como necessárias. E assim penso considerando o elevado contingenciamento orçamentário que lhe vem sendo imposto ano após ano e o déficit de recursos humanos na entidade, déficit esse cada vez mais crítico, conforme foi apontado pela equipe de auditoria no excerto de relatório que segue colacionado abaixo:

> "75. A partir de sua criação, em 2017, a ANM recebeu um incremento nas competências herdadas do extinto DNPM. Por outro lado, a transformação de departamento em agência ocorreu sem impacto orçamentário e com diminuição de cargos comissionados (peça 71, p. 1).
>
> (...)
>
> 77. Em dezembro de 2023, apenas 34,2% dos 2.033 cargos previstos em lei para as carreiras da ANM estavam preenchidos. No período de 2010 a 2023, o quadro de pessoal herdado pela ANM foi reduzido de 1.196 para 695 servidores (peça 81), ou seja, um decréscimo de 41,9% da força de trabalho, conforme o Gráfico 2.
>
> Gráfico 1 – Evolução da força de trabalho da ANM
>
> 
>
>
> **Fonte**: ANM (peça 81)
>
> 78. Dessa força de trabalho, 30% encontram-se em abono de permanência, podendo se aposentar a qualquer momento, de modo que a ANM só poderá contar efetivamente com 486 servidores, se não houver reposição (peça 81).
>
> 79. Segundo a ANM, o quadro atual de servidores corresponde ao seu **menor efetivo** desde a edição do atual Código de Mineração, em 1967, e ao **maior déficit de pessoal de todo o serviço público federal** (peça 71, p. 1). A comparação com outras agências reguladoras está representada no Gráfico 3.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76842919.

Gráfico 2 - Comparação entre cargos efetivos ocupados e vagos nas agências reguladoras



Fonte: Nota Técnica SEI 446/2024-SAR-ANM/DIRC (peça 71)

80. Ainda segundo a ANM (peça 71, p. 2 e 9), sua estrutura organizacional de cargos deveria ser compatível com a das maiores agências reguladoras, mas é menor do que a da Ancine e só supera a da Antaq (...).

(...)

98. À exceção do concurso específico para a área de segurança de barragens de mineração, realizado em 2022, em razão de acordo firmado com o Ministério Público Federal, no âmbito da Ação Judicial de Autos 1005310-84.2019.4.01.3800, o último concurso amplo da instituição, ainda realizado pelo extinto DNPM, foi em 2010. Além disso, 68,7% dos cargos previstos em lei para as carreiras da ANM estão desocupados; cerca de um terço do seu quadro atual de 664 servidores recebe abono de permanência, podendo se aposentar a qualquer momento; e a ANM assumiu dezessete novas competências a partir da transformação de departamento em agência.

99. Desde a sua criação, a ANM solicita, anualmente, autorização para realizar concurso para recomposição de sua força de trabalho, consoante a Nota Técnica 4086/2023-SGP-ANM/DIRC - Processo SEI 48051.002972/2023-64 (peça 79), que subsidiou o último pedido, realizado em maio de 2023 (peça 80). Não obstante o preenchimento de cinco das sete variáveis consideradas pelo MGI, a ANM não foi contemplada com vagas no concurso público nacional unificado que está em andamento, com início da convocação para posse e cursos de formação previsto para 5/8/2024. A agência foi apenas incluída no rol das urgências de recomposição de estrutura do Ministério de Gestão (peça 78, p. 17).

(...)

155. **A equipe de fiscalização da Cfem conta com apenas quatro servidores e um chefe**. Segundo a ANM, seriam necessários pelo menos mais 200 servidores para atender satisfatoriamente a demanda de fiscalização que não é realizada (peças 43, p. 5; e 71, p 1-2).

156. De qualquer forma, é evidente a incapacidade atual de fiscalização da ANM, considerando que, até 30/9/2023, havia 14.045 processos ativos na fase de concessão de lavra, 3.034 na fase de lavra garimpeira, 19.064 na fase de licenciamento e 3.217 na fase de registro de extração, totalizando 39.360 processos ativos passíveis de fiscalização da Cfem (disponível em: https://sistemas.anm.gov.br/SCM/Extra/site/admin/pesquisarProcessos.aspx; acesso em 6/10/2023).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76842919.

> (...)
>
> 233. **A equipe do contencioso** da Cfem, que analisa administrativamente a defesa e recursos de cobrança, **conta com apenas seis servidores e um chefe**. Segundo a ANM, seriam necessários cerca de cem servidores para atender a demanda corrente, sem diminuir o passivo (peça 43, p. 5).
>
> 234. Esse quadro atual de servidores é incapaz de analisar o passivo processual de aproximadamente 12.243 processos de cobrança de Cfem, o que, de fato, pode implicar a decadência de R$ 20 bilhões de créditos já lançados, mas ainda não constituídos (peça 43, p. 5).” (peça 82, p. 27-28 e 37; negritos constam no original)

10. Em função disso, sugiro a meus pares que a Secretaria do TCU seja incumbida de acompanhar – talvez em sede de monitoramento desta Auditoria ou mesmo por meio de processo autônomo de Acompanhamento – as tratativas da ANM com o Ministério do Planejamento e Orçamento, com o Ministério da Gestão e da Inovação, com o Ministério de Minas e Energia, com a Casa Civil e com outros órgãos do Executivo de detenham competência especialmente em relação a questões de orçamento e de pessoal da referida agência.

11. Dessa forma, esta Corte de Contas poderá avaliar sobre quem recai, de fato, a responsabilidade pelos prejuízos advindos da irrisória atuação da ANM no âmbito de suas competências fiscalizatórias e arrecadatórias.

12. Em respaldo a esse encaminhamento adicional, lanço mão de pequeno excerto do voto que proferi ao relatar o TC 017.199/2018-2 (Acórdão 343/2019-TCU-Plenário) mencionado alhures:

> “29. A quantidade de trabalhos já realizados pelo TCU na unidade jurisdicionada DNPM (atual ANM), assim como a repetição dos mesmos achados, deve nos fazer refletir a respeito de nossa abordagem de fiscalização e da construção de encaminhamentos que possam ser, de fato, relevantes para alterar a realidade dessa agência reguladora e fiscalizadora do setor mineral no Brasil, sobretudo nesse momento de transição.”

13. Paralelamente a isso, poderia ser determinada a realização de novo trabalho – uma “segunda etapa” desta auditoria –, com vistas à construção de painel preditivo de riscos de sonegação da Cfem, com base no cruzamento entre as informações disponíveis nos atuais sistemas da ANM e os dados de notas fiscais eletrônicas e outros existentes no repositório do Laboratório de Informações para o Controle (LabContas).

14. O objetivo desse trabalho seria a obtenção de estimativas mais precisas sobre as perdas de arrecadação, inclusive com a identificação dos maiores sonegadores em potencial e eventual determinação futura para que o governo efetue a validação dos indícios gerados pelo painel e providencie a cobrança dos valores sonegados.

15. Como derradeira contribuição para o desfecho da fiscalização em exame, permito-me citar o recém editado Decreto 12.198, de 24/9/2024, que “Institui a Estratégia Federal de Governo Digital para o período de 2024 a 2027 e a Infraestrutura Nacional de Dados, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.” E que assim dispõe em seu art. 7º:

> “Art. 7º A IND constitui um conjunto de normas, políticas, arquiteturas, padrões, ferramentas tecnológicas e ativos de informação, com vistas a **promover o uso estratégico dos dados em posse dos órgãos e das entidades do Poder Executivo federal**.
>
> § 1º As ações e as metas relacionadas à IND constarão nas iniciativas da Estratégia Federal de Governo Digital e serão implementadas no âmbito dos Planos de Transformação Digital.
>
> § 2º A Secretaria de Governo Digital é responsável pela coordenação da IND e pela articulação de sua implementação gradual com os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76842919.

> § 3º **A Secretaria de Governo Digital, no âmbito da IND, poderá promover a governança e a integração de dados entre os entes federativos**." (negritos não constam no original)

16. Referida Infraestrutura Nacional de Dados (IND), poderá ser usada pela ANM para obter as informações necessárias para implementação de processos de fiscalização contínua da arrecadação da Cfem, inclusive com o aproveitamento de modelos e algoritmos que venham a ser construídos pelo TCU para o painel preditivo acima sugerido.

17. Considerando os benefícios que poderão advir dessa possibilidade de uso da IND pela unidade jurisdicionada em epígrafe, proponho a este Colegiado recomendarmos à ANM e à Secretaria de Governo Digital que avaliem em conjunto a conveniência e oportunidade de se promover, no bojo da aludida Infraestrutura Nacional de Dados, a integração de informações das secretarias de fazendas estaduais e do Distrito Federal e disponibilizá-las àquela agência reguladora de modo a tornar mais efetiva a apuração e arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais.

18. Por fim, deixo registrada minha indignação diante de tamanho descaso do Poder Público em relação à Agência Nacional de Mineração, especialmente considerando que a adequada estruturação dessa entidade com recursos humanos, materiais, tecnológicos e logísticos suficientes para que ela pudesse atuar de forma efetiva frente a suas competências institucionais sequer ensejaria déficits no balanço orçamentário geral da União, eis que essa efetiva atuação, segundo evidenciam os dados estatísticos apresentados nesta auditoria, resultaria em arrecadação de recursos que muito superaria as despesas necessárias à dita estruturação.

19. Minha indignação se torna ainda maior ao sopesar que, enquanto alguns países já investem em pesquisa e desenvolvimento tecnológico voltado à atividade de mineração espacial, no Brasil não se consegue ainda sequer fiscalizar as atividades de pesquisa e lavra ordinárias de recursos minerais.

20. Mais um motivo, portanto, para optarmos nessa assentada por encaminhamentos que possam ser, de fato, relevantes para alterar a realidade dessa agência reguladora e fiscalizadora do setor mineral no Brasil.

21. Eram essas as considerações e contribuições que tinha a oferecer ao eminente relator, Ministro Benjamin Zymler, a quem novamente parabenizo pela excelência e importância do trabalho ora em apreciação.

TCU, Sala das Sessões, em 9 de outubro de 2024.

AROLDO CEDRAZ
Revisor

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76842919.

ACÓRDÃO Nº 2116/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.747/2022-8
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Responsáveis: Victor Hugo Froner Bicca (262.571.900-10), José Antônio Alves dos Santos (129.246.284-15), José Jaime Sznelwar (896.654.578-53) e Etivaldo Rodrigues da Silva (006.661.218-77)
4. Entidade: Agência Nacional de Mineração
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
5.1. 1º Revisor: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes
5.2. 2º Revisor: Ministro Aroldo Cedraz
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria cujo objetivo central foi examinar a legalidade e a legitimidade dos procedimentos para arrecadar a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem) e a Taxa Anual por Hectare (TAH),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, em:

9.1. recomendar à Diretoria-Geral da Agência Nacional de Mineração, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que adote providências no sentido de:

9.1.1. avaliar a conveniência e oportunidade de firmar convênios com secretarias de fazendas estaduais e do Distrito Federal, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária ou individualmente, para obtenção de acesso a notas fiscais eletrônicas, com amparo no art. 2º, § 6º, da Lei 13.575/2017, ou, ainda, de atuar junto à Secretaria de Governo Digital para promover, no bojo da Infraestrutura Nacional de Dados instituída pelo Decreto 12.198/2024, a integração de informações das secretarias de fazendas estaduais e do Distrito Federal, de modo a tornar mais efetiva a apuração e arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem); e

9.1.2. viabilizar a adesão ao Projeto de Protesto de Certidões da Dívida Ativa (CDA), da Procuradoria Geral Federal, e ao Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assim como ajustar o Sistema de Dívida Ativa Projur às necessidades da Procuradoria Federal Especializada, de modo a tornar efetiva a cobrança extrajudicial de crédito minerários;

9.2. determinar à Diretoria-Geral da Agência Nacional de Mineração, com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, adote providências no sentido de:

9.2.1. implementar o monitoramento do desempenho da arrecadação e elaborar as previsões pertinentes para cada receita, atualizando essas previsões anualmente, consoante disposto no art. 78, inciso VII, do Regimento Interno da ANM (Anexo I à Resolução 102/2022/DC/ANM/MME);

9.2.2. estabelecer manual ou outro documento equivalente para regulamentar e uniformizar os procedimentos de planejamento e de execução das fiscalizações da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem), incluindo o conteúdo básico do relatório de fiscalização, a obrigatoriedade de emissão de relatório de fiscalização inclusive no caso de conclusão pela inexistência de débito, a forma e a obrigatoriedade de guarda dos documentos que deram suporte à conclusão do relatório da fiscalização, bem como uma etapa de aprovação desse relatório por uma

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645211.

instância revisora, consoante disposto no art. 2º, inciso VIII, da Lei 13.575/2017, c/c o art. 79, inciso III, do Regimento Interno da ANM (Anexo I à Resolução ANM 102/2022);

9.2.3. identificar todos os pagamentos da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem) a processos inativos e a processos ativos antes da outorga do título, realizados nos últimos cinco anos, confirmar se houve atividade de lavra ilegal e adotar as providências cabíveis, consoante o disposto no art. 176, § 1º, da Constituição Federal, c/c os arts. 2º e 7º do Decreto Lei 227/1967, art. 2º, inciso XI, da Lei 13.575/2017, art. 54, inciso XIX, do Decreto 9.406/2018 e art. 2º, inciso XVIII, da Resolução ANM 122/2022; e

9.2.4. promover o arquivamento definitivo dos processos com declaração de extinção ou caducidade do título minerário e inabilitar os processos sem título autorizativo de lavra outorgado, válido e vigente para pagamento da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem), consoante o disposto no art. 52 da Lei 9.784/1999, c/c o art. 2º, incisos V e VIII, da Lei 13.575/2017;

9.3. determinar à Diretoria-Geral da Agência Nacional de Mineração, com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, c/c o art. 7º, § 3º, da Resolução TCU 315/2020 que, no prazo de 60 (sessenta) dias, apresente ao TCU um plano de ação para desenvolver o Sistema Nacional de Arrecadação, Receita e Cobrança (Sinarc) e colocá-lo em pleno funcionamento no menor prazo possível, detalhando prazos para implementação de cada módulo do sistema e respectivos responsáveis pela implementação;

9.4. determinar à Diretoria-Geral da Agência Nacional de Mineração, com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, c/c o art. 7º, § 3º, da Resolução TCU 315/2020 que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, em articulação com a Casa Civil, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e o Ministério de Minas e Energia, elabore e apresente ao TCU plano de ação com vistas a equacionar as fragilidades detectadas na ANM, a seguir relacionadas, devendo referido plano conter, no mínimo, as medidas que serão adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação:

9.4.1. em média, os titulares de 69,7% de 30.383 processos ativos nas fases de concessão de lavra e de licenciamento não pagaram espontaneamente a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem), no período de 2017 a 2022, enquanto o percentual médio de sonegação entre aqueles que pagaram foi estimado na faixa de 30,5% a 40,2%, no período de 2014 a 2021, o que representa uma perda de receita potencial da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem) na faixa entre R$ 9,4 bilhões e R$ 12,4 bilhões;

9.4.2. a Agência Nacional de Mineração não possui estrutura de recursos humanos e de recursos materiais e tecnológicos para arrecadar e fiscalizar a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem);

9.4.3. a equipe atual de fiscalização da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem), composta por quatro servidores e um chefe, é insuficiente para fiscalizar os 39.360 processos ativos cujos titulares devem pagar a Cfem mensalmente;

9.4.4. a equipe atual do contencioso da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem), composta por seis servidores e um chefe, é insuficiente para analisar o passivo processual de aproximadamente 12.243 processos de cobrança de Cfem, o que pode implicar a decadência de, aproximadamente, R$ 20 bilhões de créditos já lançados e ainda pendentes de constituição;

9.4.5. o sistema de arrecadação atualmente utilizado pela Agência Nacional de Mineração foi concebido na primeira metade da década de 2000 e não é adequado para apoiar na arrecadação, fiscalização e cobrança dos encargos financeiros incidentes sobre as atividades de mineração;

9.4.6. a incapacidade operacional da Agência Nacional de Mineração concorreu para a perda de cerca de R$ 4 bilhões referentes a créditos da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem) e da Taxa Anual por Hectare (THA) decaídos e prescritos no período de 2017 a 2021;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645211.

9.4.7. a incapacidade de análise do passivo processual já existente na Agência Nacional de Mineração, de, aproximadamente, 12.243 processos de cobrança da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem), implica o potencial risco de prescrição de aproximadamente R$ 20 bilhões já lançados e pendentes de constituição; e

9.4.8. uma estimativa conservadora indicou que também há potencial risco de decadência de créditos na faixa entre R$ 12 bilhões e R$ 16 bilhões, que não foram pagos no período de 2017 a abril de 2023;

9.5. determinar à Agência Nacional de Mineração e ao Ministério de Minas e Energia que, em conjunto, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, avaliem e apresentem estudos fundamentados em análise e definição de prioridades e objetivos setoriais sobre a adequabilidade do orçamento consignado anualmente à ANM, tendo em vista as suas competências institucionais, e estabeleçam plano de ação, em interlocução com o Ministério do Planejamento e Orçamento e com o Ministério da Gestão e da Inovação, com o objetivo de solucionar ou mitigar as dificuldades que vêm sendo enfrentadas pela entidade;

9.6. determinar o monitoramento anual deste acórdão;

9.7. determinar à AudPetróleo a realização de uma "segunda etapa" desta auditoria com vistas à construção de painel preditivo de riscos de sonegação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem), com base no cruzamento entre as informações disponíveis nos atuais sistemas da agência e os dados de notas fiscais eletrônicas e outros existentes no repositório do Laboratório de Informações para o Controle (LabContas), a qual poderá se dar no bojo do TC 019.880/2024-3, que cuida de levantamento com o objetivo específico de *"conhecer as bases de dados da agência e o potencial de integrá-las com informações de múltiplas fontes, incluindo imagens de satélite e bases disponíveis no LabContas TCU, para orientar fiscalização contínua apta a identificar padrões e tendências e orientar ações preventivas e proativas de controle"*;

9.8. dar ciência aos responsáveis desta decisão; e

9.9. encerrar o presente processo no e-TCU, com fundamento no art. 169, inciso II, do RITCU.

10. Ata n° 41/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 9/10/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2116-41/24-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes (1º Revisor), Aroldo Cedraz (2º Revisor) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76645211.