

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/aceso-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 visitar 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. Deliberação que originou o trabalho

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

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.*

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?

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, suprimindo lacuna nas informações apresentadas pela ANM, que só forneceu dados relativos ao regime de concessão de lavra, 'não incluindo processos que

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).

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/acao-a-informacao/dados-abertos> e <https://www.gov.br/anm/pt-br/acao-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
------	------	------	------	------	------	------	-------

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

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	Qtd 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%

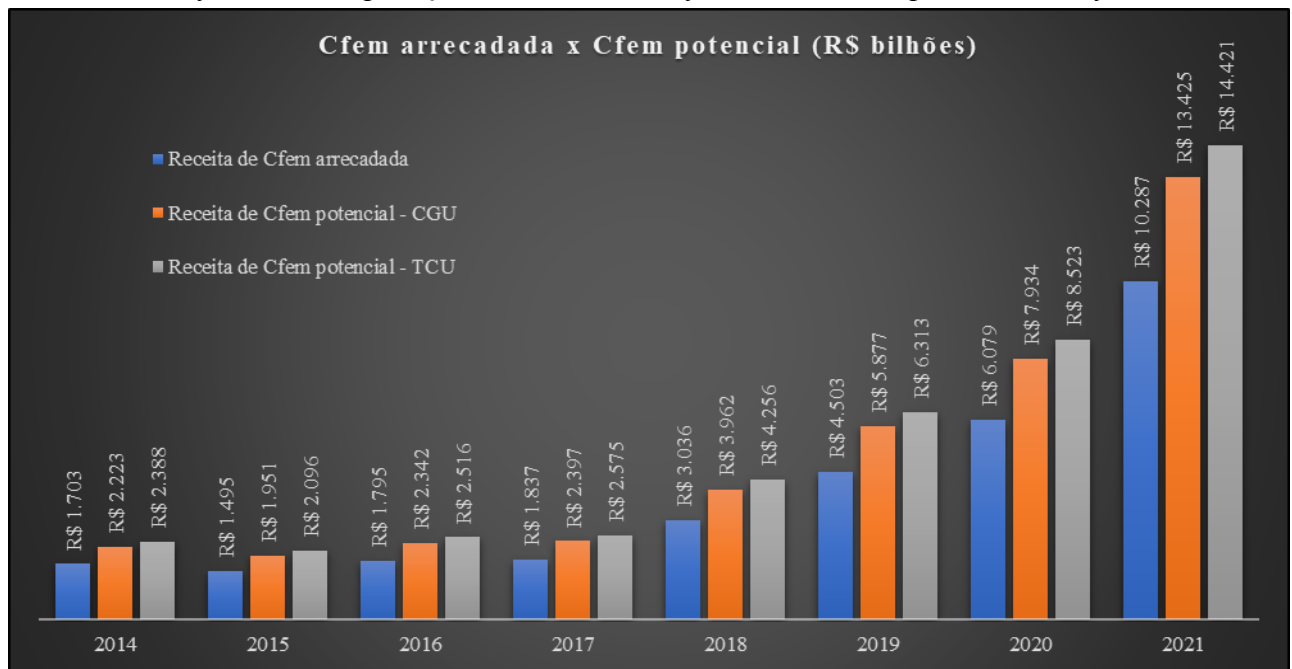
Fonte: elaboração da AudPetróleo, a partir de dados do Relatório de Avaliação-CGU 201801466 (peça 16, p. 52)

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.

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,

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:

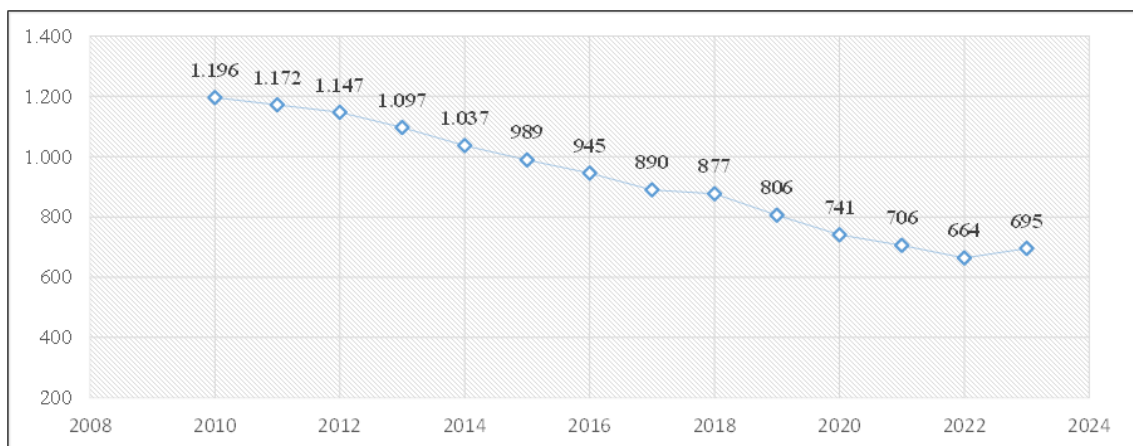
a) carência crônica de servidores, agravada pelo quadro de pessoal com elevada média de idade;

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

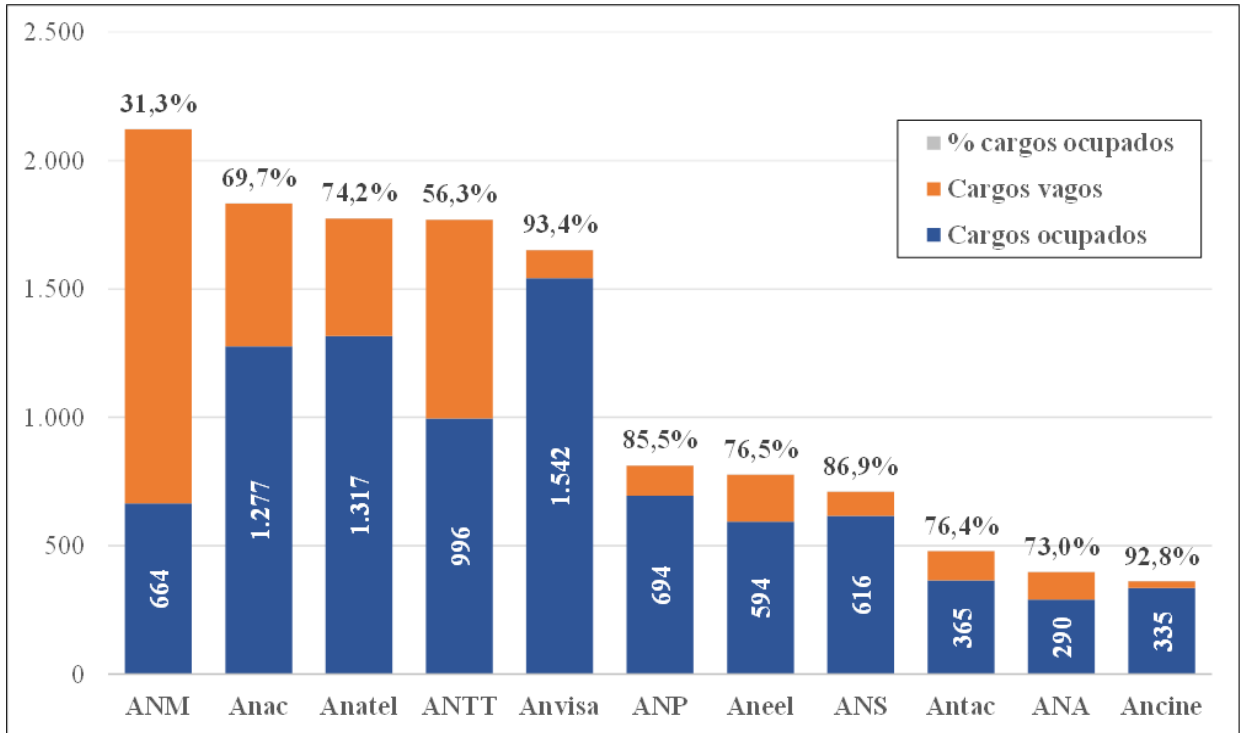


Fonte: ANM (peça 81)

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.

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.

4 - Comparação entre as estruturas das agências reguladoras



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

82. A ANM alega 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). 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)

<i>Receitas da mineração</i>				
<i>Descrição da receita</i>			<i>Valor total arrecadado (R\$)</i>	<i>Valor das receitas da ANM (R\$)</i>
<i>Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem)</i>			<i>6.430.047.842,51</i>	<i>450.103.348,98</i>
<i>Taxa Anual por Hectare (TAH)</i>			<i>96.730.418,27</i>	<i>96.730.418,27</i>
<i>Taxa de vistoria</i>			<i>23.388.256,65</i>	<i>23.388.256,65</i>
<i>Demais receitas</i>			<i>17.591.445,81</i>	<i>17.591.445,81</i>
<i>Total das receitas</i>			<i>6.567.757.963,24</i>	<i>587.813.469,71</i>
<i>Despesas da ANM</i>				
<i>Programa</i>	<i>Categoria econômica</i>	<i>Natureza de despesa</i>	<i>Orçamento atualizado (R\$)</i>	<i>Orçamento realizado (R\$)</i>
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
<i>Total das despesas</i>			<i>1.056.555.201,00</i>	<i>330.383.448,60</i>

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=eyJrIjoiMDgyNDI2ZTgtOGRiNy00YTRiLTlkMGQtNDNINDYwZTAxMDMzIiwidCI6IjUzOTA4ZjUwLTgzM2MtNGNkMC1iMjliLTE3YjViYzZmODcwMSJ9>; acessado em: 21/2/2024):*

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=eyJrIjoiMDgyNDI2ZTgtOGRiNy00YTZiLTlkMGQtdNDNINDYwZTAxMDMzIiwidCI6IjUzOTA4ZjUwLTgzM2MtNGNkMCIiMjliLTE3YjViYzZmODcwMSJ9>)

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;

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

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](https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/alexandre-silveira-defende-reestruturacao-da-anm-em-reuniao-com-a-ministra-esther-dweck) 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.

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 direto e imediato no aumento da arrecadação da Cfm (peça 71, p. 14).

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

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 Minerária 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.

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)

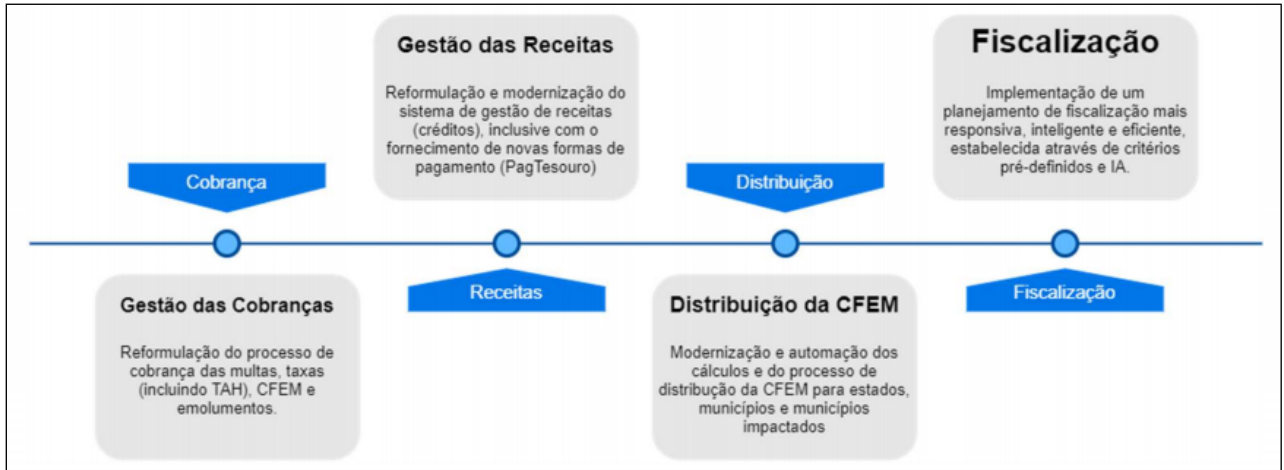
118. A ANM reconheceu que ‘não priorizou o desenvolvimento de sistemas da arrecadação’, mas justificou que o contrato atual de tecnologia da informação seria muito limitado em relação às suas demandas (peça 43, p. 8).

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

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

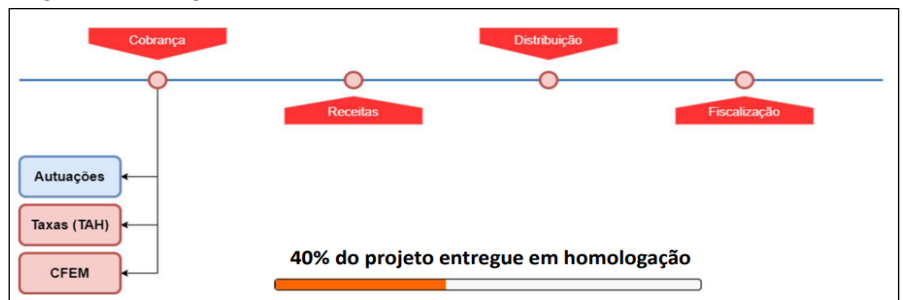


Fonte: ANM (peça 24, p. 33)

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/2020



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

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

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/acao-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/acao-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/acao-a-informacao/acoes-e-programas/relatorio-gestao>*

<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
Qtd 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/aceso-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.

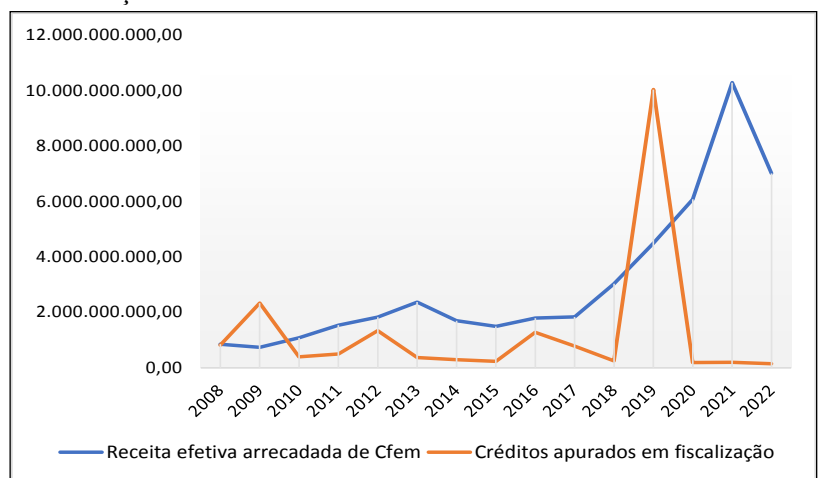
147. Portanto, a ANM precisa planejar as atividades relacionadas à fiscalização da Cfem, concentrando os esforços nos sujeitos passivos que conjuguem maior probabilidade de pagamento irregular e maior potencial de arrecadação, bem como intensificar as ações de fiscalização e melhorar a sua qualidade.

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.

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

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



Fonte: elaboração da AudPetróleo

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,

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).

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

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

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 arrecadatários 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

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.

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%

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).

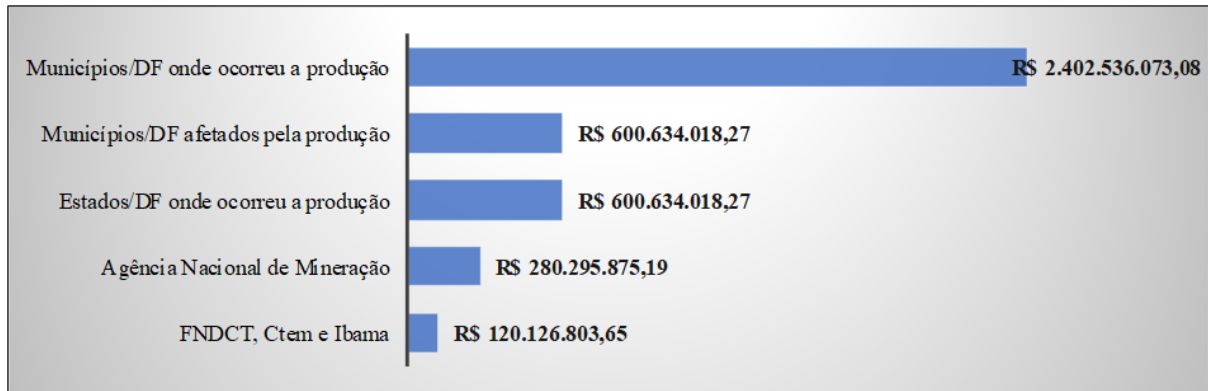
201. Entre os municípios/DF onde ocorreu a produção, os maiores prejudicados foram Parauapebas/PA, que receberia cerca de R\$ 360 milhões (60% de R\$ 600.180.112,86), Ouro Preto/MG, que receberia cerca de R\$ 326 milhões (60% de R\$ 543.799.640,27), Mariana/MG, que receberia cerca de R\$ 262 milhões (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:

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*

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 sonexação 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,

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

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

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

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

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 TCU 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 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.

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-content/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.

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*

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:

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 Minerários; 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 Minerários, 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 de 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 Minerários 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

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.