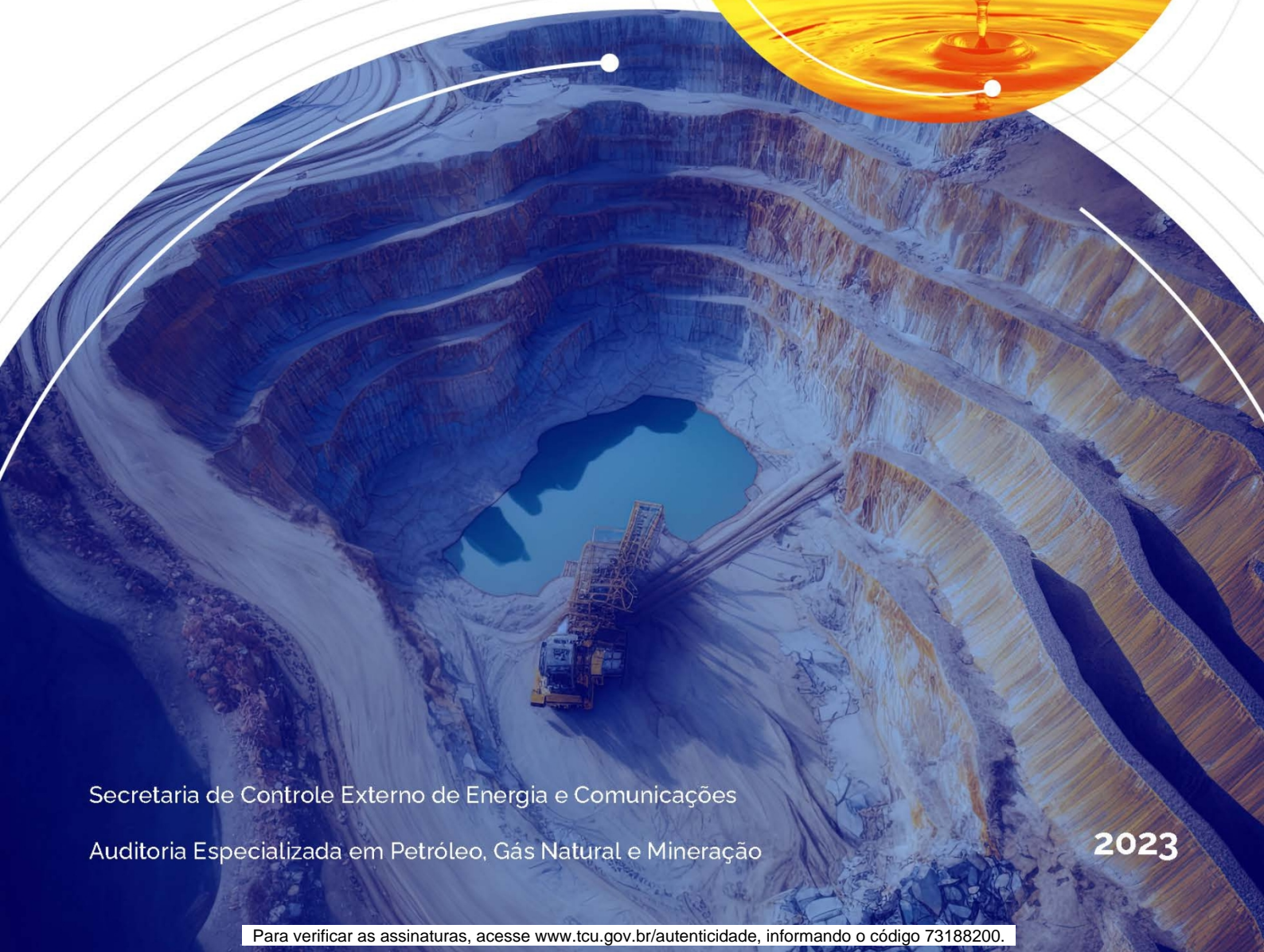


# Royalties da Mineração

Perda de receita potencial



Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações  
Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração

**2023**



**Tribunal de Contas da União**  
Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações  
Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração

## RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

**TC n. 005.747/2022-8 Fiscalização n. 51/2022**

**Relator:** Benjamin Zymler

### DA FISCALIZAÇÃO

**Modalidade:** Conformidade

**Ato originário:** Despacho de 23/03/2022 do Min. Benjamin Zymler (TC 002.506/2022-0)

**Objeto da fiscalização:** Atos da Agência Nacional de Mineração

**Ato de designação:** Portaria de designação-execução e relatório - Audpetróleo 428/2022, de 19/08/2022 (peça 11)

Portaria de alteração - Audpetróleo 231/2022, de 09/05/2022 (peça 8)

**Período abrangido pela fiscalização:** De 01/01/2017 a 31/12/2021

**Composição da equipe:** Gerson Tadeu de Oliveira - matr. 5661-8 (Coordenador)

Rodrigo Santana Marques - matr. 5051-2

### DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

**Órgão/entidade fiscalizado:** Agência Nacional de Mineração

**Vinculação (ministério):** Ministério de Minas e Energia

**Vinculação TCU (unidade técnica):** Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração

**Responsável pelo órgão/entidade:**

**nome:** Victor Hugo Froner Bicca

**cargo:** Diretor-Geral da Agência Nacional de Mineração (ANM)

**período:** De 05/12/2018 a 04/12/2022

**Outros responsáveis:** vide peça: “Rol de responsáveis”

### PROCESSOS CONEXOS

- TC 027.591/2010-7

- TC 017.199/2018-2

- TC 034.373/2012-8

## AUDITORIA DE CONFORMIDADE

### Arrecadação, fiscalização e cobrança da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem) e da Taxa Anual por Hectare (TAH)

#### Por que a auditoria foi realizada?

Esta auditoria foi realizada em razão de riscos, impropriedades e irregularidades constatados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Controladoria Geral da União (CGU).

Em 2018, o TCU identificou, no levantamento realizado no âmbito do TC 017.199/2018-2 - Acórdão 343/2019-Plenário, que valor significativo de créditos decorrentes da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem) e da Taxa Anual por Hectare (TAH) não estava sendo arrecadado por causa da declaração de decadência ou prescrição.

Por sua vez, a CGU constatou, também em 2018, em avaliação consolidada no Relatório 201801466, que havia indícios de arrecadação da Cfem a menor, além de deficiências relacionadas ao planejamento e execução das fiscalizações da Cfem e aos sistemas de tecnologia da informação que deveriam dar suporte à arrecadação, fiscalização e cobrança da Cfem e da TAH.

Diante da similaridade entre esses riscos, impropriedades e irregularidades e aqueles que foram consignados no relatório de levantamento realizado em 2010 (TC 027.591/2010-7) e no relatório de auditoria realizada em 2012 (TC 034.373/2012-8 - Acórdão 1.979/2014 Plenário), entendeu-se ser oportuno e conveniente realizar a presente auditoria com o objetivo de: examinar a legalidade e a legitimidade dos procedimentos para arrecadar a Cfem e a TAH, fiscalizar a exatidão dos pagamentos espontâneos realizados pelos responsáveis legais, assim como constituir e cobrar os créditos decorrentes dessas receitas, evitando a declaração de decadência ou de prescrição, em observância à legislação pertinente.

#### O que a auditoria constatou?

No período de 2017 a 2022, em média, 69,7% dos titulares de 30.383 processos ativos na fase 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 entre 30,5% e 40,2%.

No período de 2017 a 2021, foi perdida receita potencial no montante nominal de R\$ 4.004.226.788,46 (não atualizado) referente a créditos de Cfem e de TAH decaídos e prescritos, existindo ainda o risco potencial da perda de outros R\$ 20 bilhões referentes ao passivo processual de aproximadamente 12.243 processos de cobrança de Cfem com créditos já lançados, mas pendentes de constituição.

Em 2022, a Agência Nacional de Mineração (ANM) fiscalizou apenas dezessete empresas de mineração, não obstante a existência de 39.024 processos ativos na fase de lavra 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.

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

Estimou-se nesse trabalho que, no período de 2014 a 2021, a arrecadação poderia ter sido entre 30,5% e 40,2% superior, o que representa uma receita potencial da Cfem não arrecadada na faixa entre R\$ 9,38 bilhões e R\$ 12,35 bilhões, no mesmo período, enquanto a arrecadação da Cfem em 2021 foi de R\$ 10,3 bilhões.

A ANM não implementou a maioria das recomendações expedidas pelo TCU por meio do Acórdão 1.979/2014-Plenário, nem adotou providências alternativas equivalentes.

Sistemas de tecnologia da informação obsoletos e limitados, reduzido quadro de pessoal e inexistência de acordos de cooperação com a Secretaria da Receita Federal e secretarias de fazenda estaduais são as principais causas que levam à subarrecadação de receitas minerárias e à decadência e prescrição dos respectivos créditos.

A sonegação da Cfem e a decadência e prescrição de créditos dela decorrentes prejudicam a União, os estados/Distrito Federal e municípios produtores e afetados, incluindo a própria ANM, que poderiam se beneficiar de bilhões de reais a mais por ano em arrecadação.

#### Quais os benefícios esperados?

Espera-se contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e dos procedimentos relacionados à arrecadação e à fiscalização da Cfem e da TAH, assim como dos procedimentos de constituição e cobrança dos créditos delas decorrentes, de modo a minimizar a inadimplência, evitar a ocorrência de declaração da decadência ou prescrição desses créditos e incrementar a arrecadação das receitas minerárias.

---

**Sumário**

I. Introdução.....	5
I.1. Deliberação que originou o trabalho.....	5
I.2. Visão geral do objeto .....	5
I.3. Objetivo e questões de auditoria .....	7
I.4. Metodologia utilizada .....	8
I.5. Volume de recursos fiscalizados.....	9
I.6. Benefícios estimados da fiscalização.....	9
II. Achados de auditoria .....	10
II.1. Elevado e persistente índice de sonegação da Cfem.....	10
II.2. Fiscalizações insuficientes para coibir a sonegação da Cfem.....	25
II.3. Elevadas perdas de créditos minerários por decadência e prescrição.....	32
III. Achado não decorrente da investigação de questões de auditoria.....	38
III.1. Pagamentos da Cfem vinculados a processos sem título minerário outorgado e vigente.....	38
IV. Conclusão geral .....	41
V. Proposta de encaminhamento .....	43
APÊNDICE A - Matriz de Achados.....	46
APÊNDICE B - Comentários dos gestores .....	53

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

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

### I.1. 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, 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 arrecadatários

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
<b>Procedimentos arrecadatórios</b> 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 atualizados.
	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, suprindo 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 de auditoria 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 15281/2023/AIG/ANM, acompanhado da Nota Técnica SEI 4225/2023-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 3303/2024/AIG/ANM, acompanhado das Notas Técnicas SEI 446/2024-SAR-ANM/DIRC, 4225/2023-SAR-ANM/DIRC, 15/2023/PFE-ANM/PGF/AGU, dos Despachos 31.427/2023/MPF, 16340/SAR-ANM/2024 e 190051/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-TCU-Plenário, a Exma. Sra. 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/aceso-a-informacao/dados-abertos> e <https://www.gov.br/anm/pt-br/aceso-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
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%
<b>Total</b>	<b>A- Processos ativos</b>	<b>28.185</b>	<b>29.053</b>	<b>29.917</b>	<b>30.832</b>	<b>31.771</b>	<b>32.540</b>	<b>30.383</b>
	<b>B- Proc. ativos c/pagamento da Cfem</b>	<b>8.417</b>	<b>8.603</b>	<b>8.951</b>	<b>9.154</b>	<b>9.860</b>	<b>10.229</b>	<b>9.202</b>
	<b>C- Índice de pagamentos da Cfem (B/A)</b>	<b>29,9%</b>	<b>29,6%</b>	<b>29,9%</b>	<b>29,7%</b>	<b>31,0%</b>	<b>31,4%</b>	<b>30,3%</b>

**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%
<b>Total</b>	<b>134</b>	<b>R\$ 6.574.885.125,27</b>	<b>R\$ 3.932.158.377,79</b>	<b>R\$ 2.642.726.747,48</b>	<b>R\$ 4.642.958.468,98</b>	<b>40,2%</b>

**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 sonogou 100% da Cfem e os processos minerários cujo titular pagou mais do que era devido, **o percentual médio de sonegação foi de 30,5%**, conforme dados apresentados na Tabela 3.

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

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

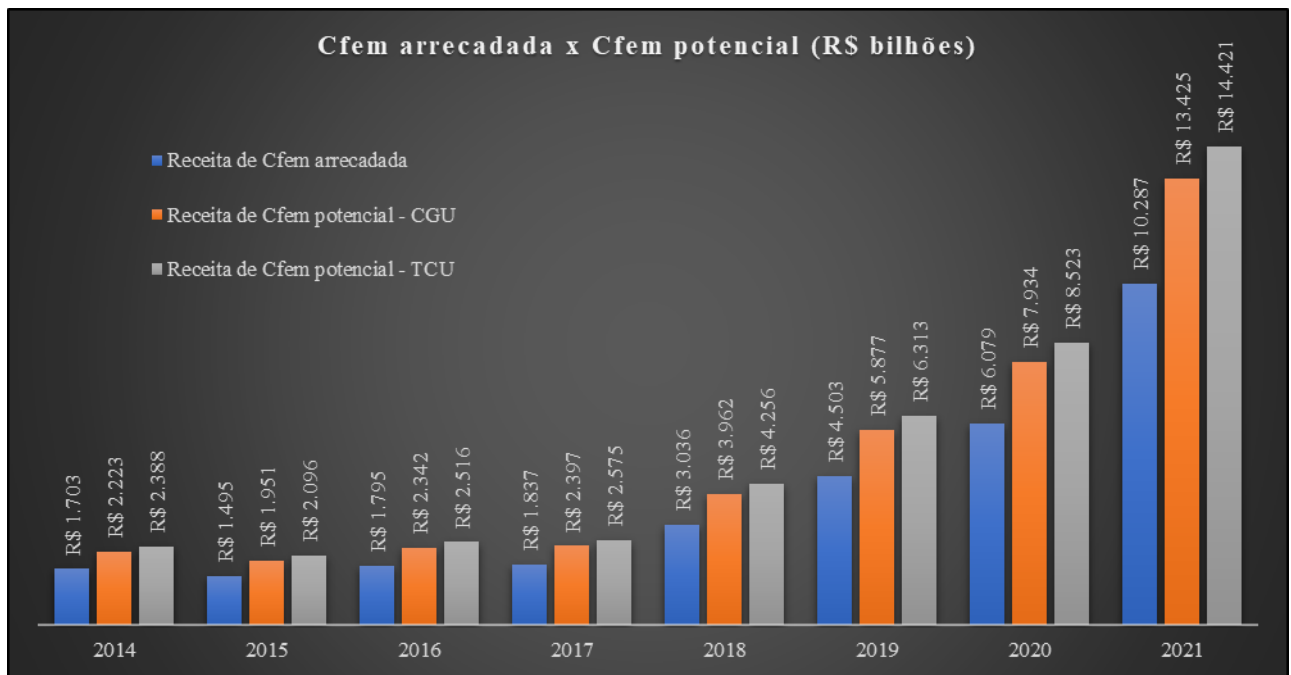
**Fonte:** elaboração da AudPetróleo, a partir de dados do Relatório de Avaliação-CGU 201801466 (peça 16, p. 52)

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](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-TCU-Plenário e 657/2012-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Raimundo Carreiro; 2.440/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Min. José Mucio Monteiro; e 513/2018-TCU-Plenário e 2.914/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Aroldo Cedraz) e pela Controladoria Geral da União (CGU) vêm destacando, em essência, as seguintes fragilidades da ANM:

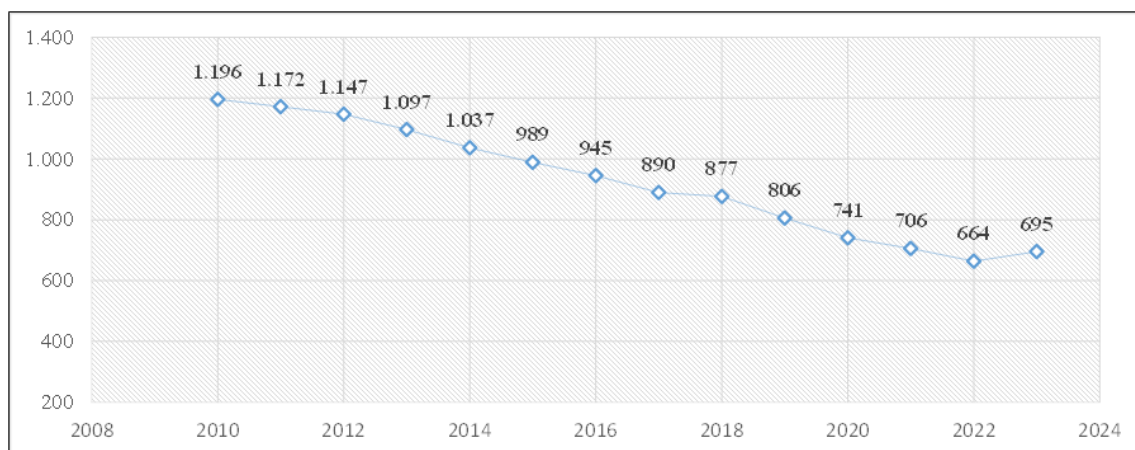
a) carência crônica de servidores, agravada pelo quadro de pessoal com elevada média de idade;

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



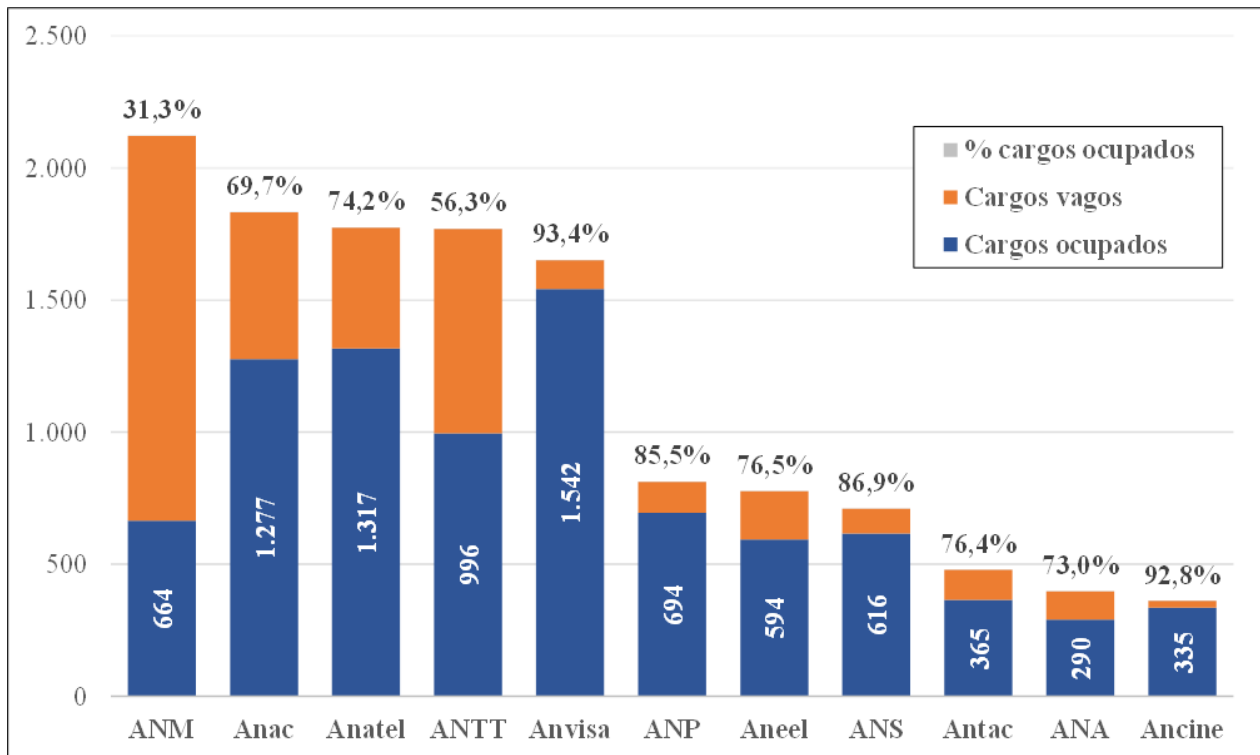
Fonte: ANM (peça 81)

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

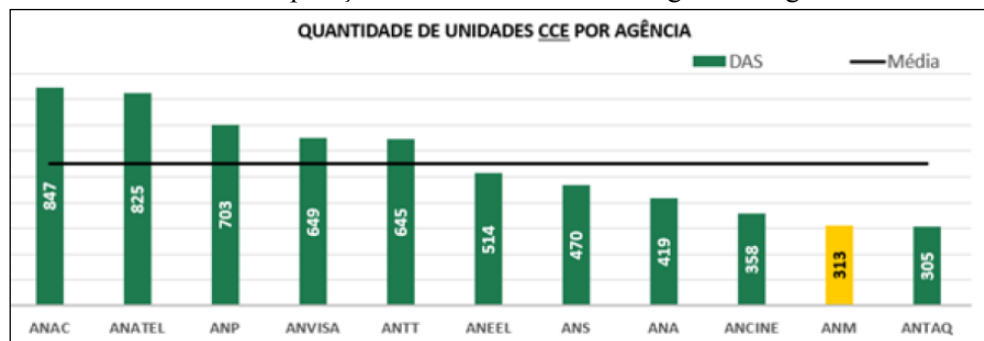


Fonte: Nota Técnica SEI 446/2024-SAR-ANM/DIRC (peça 71)

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 Ancine e só supera a da 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

Gráfico 4 - Comparação entre as estruturas das agências reguladoras



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

tem a **terceira menor dotação orçamentária** entre elas. Seu orçamento para despesas com tecnologia da informação superou apenas o da Agência Nacional de Cinema (Ancine) e o da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), consoante a Nota Técnica SEI 3357/2023-GAB-DG/DIRC.

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

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

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

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

**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=eyJrIjoiMDgyNDI2ZTgtOGRiNy00YTRiLTlkMGQ0tNDNINDYwZTAxMDMzIiwidCI6IjUzOTA4ZjUwLTgzM2MtNGNkMCI1IiwjLiLTE3YjViYzZmZODcwMSJ9>; 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%
	<b>Subtotal</b>	<b>260.054.458,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>28.959.964,00</b>	<b>11,14%</b>



Ano	Grupo de despesa	Valor Distribuído (R\$)	Valor Distribuído (%)	Valor empenhado (R\$)	Valor empenhado (%)
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%
	<b>Subtotal</b>	<b>195.339.398,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>51.104.339,00</b>	<b>26,16%</b>
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%
	<b>Subtotal</b>	<b>282.036.055,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>57.501.176,00</b>	<b>20,39%</b>
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%
	<b>Total</b>	<b>737.429.911,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>137.565.479,00</b>	<b>18,65%</b>

**Fonte:** elaboração da AudPetróleo com dados da ANM (disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMDgyNDI2ZTgtOGRiNy00YTRiLTlkMGQtNDNINDYwZTAxMDMzIiwidCI6IjUzOTA4ZjUwLTgzM2MtNGNkMC1iMjliLTE3YjYiYzZmODcwMSJ9>)

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
	<b>Total</b>		<b>5.369.551.702,15</b>	<b>375.868.619,15</b>
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
	<b>Total</b>		<b>8.331.137.324,01</b>	<b>583.179.612,68</b>
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
	<b>Total</b>		<b>6.082.059.479,82</b>	<b>425.744.163,59</b>
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
	<b>Total</b>		<b>6.430.047.842,51</b>	<b>450.103.348,98</b>
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-TCU-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 sua necessidade de redimensionamento e de alterações em seu quadro de pessoal ao então Ministério da Economia.

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

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

Tenho mantido contato constate 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 acrescentado).

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 dezessete novas competências a partir da transformação de departamento em agência.

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

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

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

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

103. Segundo estudo elaborado pela Federação Brasileira de Associações de Fiscais de 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/sonegacaoofiscal-e-irregularidades-criam-buraco-no-royalty-do-minerio.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/02/15/interna_politica,1122014/sonegacaoofiscal-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 Mineral 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)

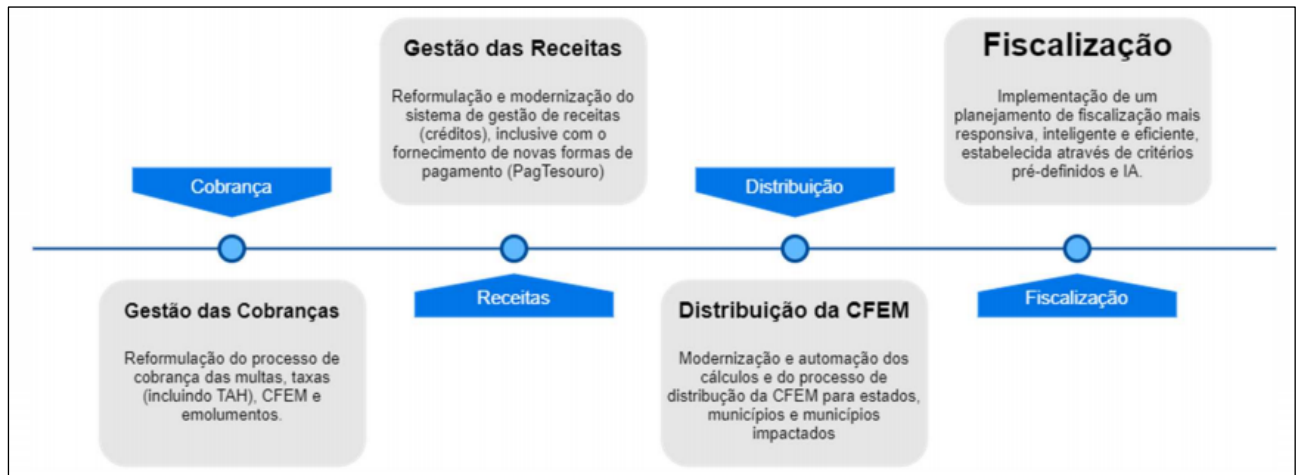
118. A ANM reconheceu que “não priorizou o desenvolvimento de sistemas da arrecadação”, mas justificou que o contrato atual de Tecnologia da Informação seria muito limitado em relação às suas demandas (peça 43, p. 8).

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.

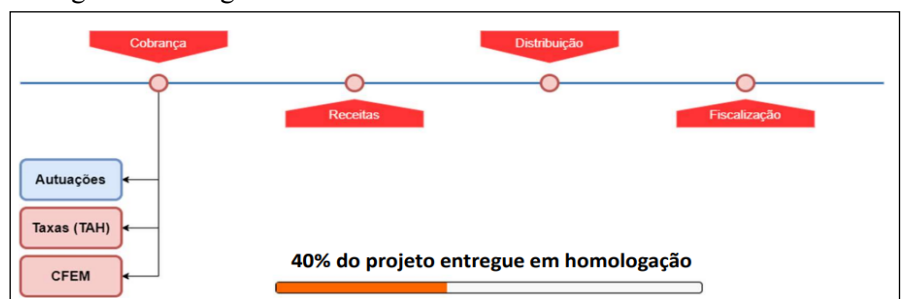
Figura 2 - Arquitetura básica do Sistema Nacional de Arrecadação, Receita e Cobrança



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).

Figura 3 - Estágio do desenvolvimento do Sinarc até novembro/2020



Fonte: ANM (peça 24, p. 4)

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.

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 dezessete 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 dois 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.

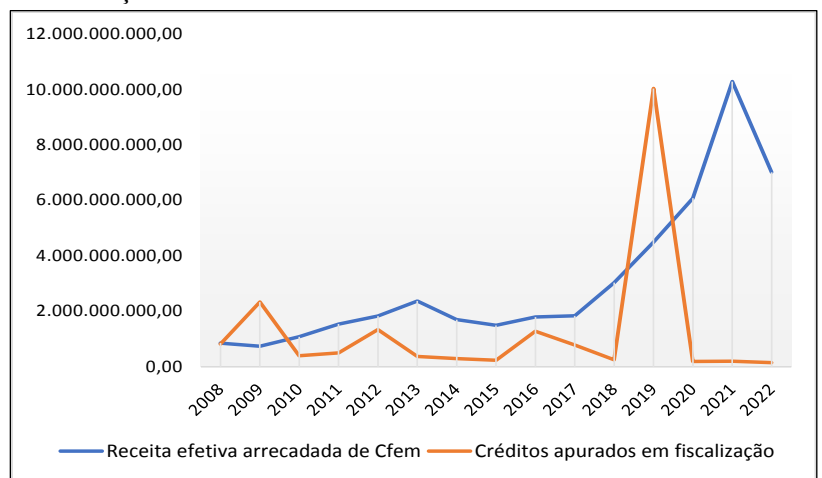
Tabela 7 – Tendência de redução do número de fiscalizações da Cfem no período de 2014 a 2019

Exercício	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Total de fiscalizações realizadas em cada exercício</b>	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:

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



Fonte: elaboração da AudPetróleo

<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
<b>Qtde de processos autuados</b>	426	387	190	49	37	68
<b>Valor total dos créditos</b>	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 dezessete 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

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

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

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

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

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

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

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

183. Alternativamente, a ANM está tentando instituir a Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Cfm (DIEF/Cfm), 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 Cfm 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 Cfm **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 Cfm 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 referido Acórdão 1.979/2014-TCU-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 dois 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 dez e cinco 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
<b>Total</b>	<b>203</b>	<b>3.585.944.386,59</b>	<b>209</b>	<b>103.040.424,03</b>	<b>3.324</b>	<b>315.241.977,84</b>	<b>3.736</b>	<b>4.004.226.788,46</b>

**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%
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%
<b>Total</b>	<b>R\$ 11.484.747.264,30</b>	<b>R\$ 3.585.944.386,59</b>	<b>31,2%</b>

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).

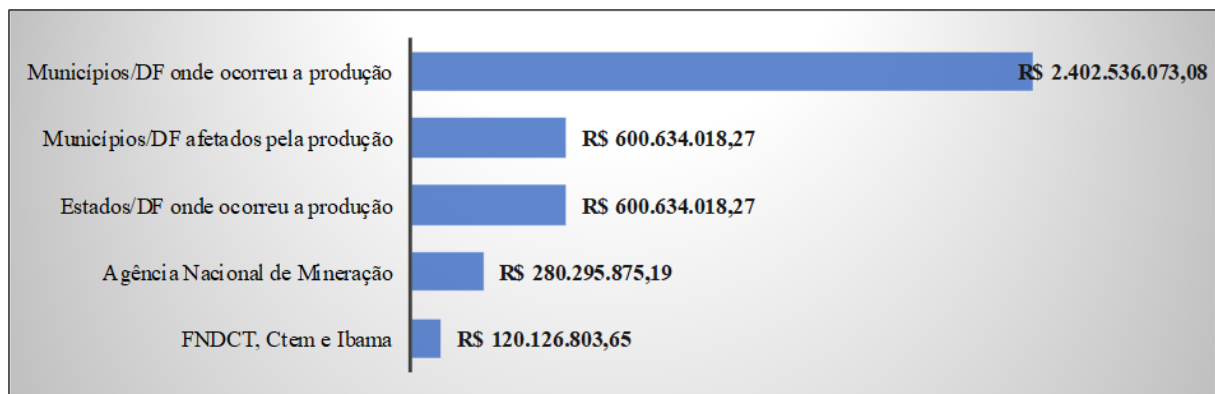
202. Por outro lado, as empresas mineradoras que mais se beneficiaram com a declaração da

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

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

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

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

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

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

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

### II.3.2. Critério

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

### II.3.3. Causa

216. Segundo a ANM, o reduzido quadro de pessoal implica no 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 fica 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 seis servidores e um chefe**. Segundo a ANM, seriam necessários cerca de cem servidores para atender a demanda corrente, sem diminuir o passivo (peça 43, p. 5).

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

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 Agência Nacional de Mineração 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 cinco servidores e uma de contencioso composta por seis 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 dez anos para constitui-los e mais cinco 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 os 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, na 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 cinquenta 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
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-conteudo/uploads/2017/03/Teletrabalho-08-10-Manual-de-boas-pr%C3%A1ticas-capa-refeita.pdf>; acesso em 5/10/2023), o arquivamento é a ação pela qual a autoridade responsável pela matéria tratada no processo determina o encerramento de sua tramitação, mediante termo de arquivamento.

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

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

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

### III.1.4. Consequência

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

### III.1.5. Conclusão do achado

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

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 Agência Nacional de Mineração (ANM), para arrecadar a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem) e a Taxa Anual por Hectare (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 quatro 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 dezessete 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-TCU-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 Minerais; e

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

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

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

b) estabelecer manual ou outro documento equivalente para regulamentar e uniformizar os procedimentos de planejamento e de execução das fiscalizações da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais, incluindo o conteúdo básico do relatório de fiscalização, a obrigatoriedade de emissão de relatório de fiscalização inclusive no caso de conclusão pela inexistência de débito, a forma e a obrigatoriedade de guarda dos documentos que deram suporte à conclusão do relatório 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 Minerais vinculados a processos inativos e a processos ativos antes da outorga do título, realizados nos últimos cinco anos, confirmar se houve atividade de lavra ilegal e adotar as providências cabíveis, consoante o disposto no art. 176, § 1º, da Constituição Federal c/c os arts. 2º e 7º do Decreto-Lei 227/1967, art. 2º, inciso XI, da Lei 13.575/2017, art. 54, inciso XIX, do Decreto 9.406/2018 e art. 2º, inciso XVIII, da Resolução-ANM 122/2022; e

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

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

IV) **encaminhar** cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do voto e do relatório que o fundamentarem, à Casa Civil, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) ao Ministério de Minas e Energia (MME), às Comissões de Desenvolvimento Econômico, de

Finanças e Tributação e de Minas e Energia da Câmara dos Deputados e às Comissões Assuntos Econômicos e de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, a fim de subsidiá-los nas suas funções 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.

AudPetróleo, 8 de abril de 2024.

*(assinado eletronicamente)*

Gerson Tadeu de Oliveira

AUFC - Mat. 5661-8



Coordenador

*(assinado eletronicamente)*

Rodrigo Santana Marques

AUFC - Mat. 5051-2

Membro


**APÊNDICE A - MATRIZ DE ACHADOS**

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
IG - Elevado e persistente índice de sonegação da Cfem.	<p>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 os 9.202 processos ativos cujos titulares pagaram espontaneamente a Cfem foi de 40,2%.</p> <p>Segundo estudo elaborado pela Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (Fabrafite), o valor da arrecadação da Cfem poderia dobrar, caso não houvesse sonegações.</p> <p>Estimou-se que, no período de 2014 a 2021, a arrecadação poderia ter sido entre 30,5% e 40,2% superior. Com base nessa projeção, a receita potencial da Cfem não arrecadada no mesmo período se encontra na faixa entre R\$ 9,38 bilhões e R\$ 12,35 bilhões, enquanto a arrecadação da Cfem em 2021</p>	<p>Ato normativo - Regimento Interno da ANM</p> <p>Processo (Autos) - Auditoria Operacional TCU-2012</p> <p>Base de Dados - Recolhimentos de TAH de 2017 a 2021</p>	<p>Decreto Lei 227/1967, art. 20, inciso II</p> <p>Lei 7990/1989, art. 8º</p> <p>Lei 8001/1990, art. 2º-A</p> <p>Lei 13575/2017, art. 2º, inciso XII</p> <p>Resolução 2/2018, ANM, art. 59, inciso VIII; art. 73-A, inciso I</p>	<p>Peça 15 - Resposta a diligência, folhas 1/11</p> <p>Peça 16 - Auditoria CGU 2018, folhas 51/52</p> <p>Peça 34 - Evasão da Cfem - TC 034.373/2012-8., folha 10</p> <p>Peça 21 - Fiscalização da CGU - Relatório 201801501 - Pará, folha 12</p> <p>Peça 18 - Resposta a diligência item I-e Of. 20/2022- SeinfraCOM, folha 1</p> <p>Peça 33 - Recolhimentos da TAH no período de 2017</p>	<p>Não priorização do desenvolvimento de sistema de arrecadação para substituir o sistema legado concebido na década de 2000</p> <p>Sanções mais brandas aos sonegadores da Cfem do que aos sonegadores da TAH</p>	<p>A sonegação da Cfem e da TAH beneficia indevidamente mineradores que não são os reais proprietários dos recursos minerais, tendo apenas garantia da propriedade sobre o produto da lavra, nos termos do art. 176 da CF/1988. Por outro lado, prejudica diretamente todos os beneficiários previstos no art. 2º, § 2º, da Lei 8.001/1990, incluindo a própria ANM, assim como toda a sociedade.</p>	<p>Determinação a Órgão/Entidade (Agência Nacional de Mineração)</p>


**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	foi de R\$ 10,3 bilhões.			a 2021, folhas 1/4 Peça 36 - Relatório de análise de dados Cfem/TAH, folhas 1/18 Peça 47 - Achado 1 - Pagamento da Cfem 2017-2022 Peça 48 - Achado 1 - Processos ativos - Cadastro Mineiro Peça 49 - Achado 1 - Cálculo da sonegação no pagamento da Cfem Peça 50 - Achado 1 - Planilhas de cálculo da Cfem ANM 1ª parte Peça 51 - Achado 1 -			





DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				Planilhas de cálculo da Cfem ANM 2ª parte Peça 52 - Achado 1 - Planilhas de cálculo da Cfem ANM 3ª parte Peça 53 - Achado 1 - Planilhas de cálculo da Cfem ANM 4ª parte Peça 54 - Achado 1 - Início do desenvolvimento do Projeto Sinarc Peça 55 - Achado 1 - Retomada do desenvolvimento do Projeto Sinarc			
IG - Fiscalizações insuficientes para coibir a sonegação da Cfem.	Em 2022, a ANM fiscalizou apenas dezessete empresas de mineração, não obstante a existência de 39.024 processos ativos nas fases de	Ato normativo - Regimento Interno da ANM Processo (Autos) - Auditoria	Lei 13575/2017, art. 2º, inciso XII Resolução	Peça 35 - Processos de concessão de lavra SEM recolhimento da	Inexistência de sistema informatizado de suporte à fiscalização	Consequência: (i) a perda efetiva de receitas minerárias; (ii) o aumento da	Determinação a Órgão/Entidade (Agência Nacional de Mineração) Recomendação a Órgão/Entidade (Agência



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	<p>concessão de lavra, lavra garimpeira, licenciamento e registro de extração naquele ano, conforme o relatório de gestão e dados extraídos do Sistema Cadastro Mineiro.</p> <p>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, consoante informação apresentada pela ANM.</p> <p>A insuficiência das ações de 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).</p>	<p>Operacional TCU-2012</p> <p>Base de Dados - Processos de concessão de lavra SEM Cfem</p> <p>Base de Dados - Fiscalização da Cfem</p>	<p>2/2018, ANM, art. 59, inciso VIII;art. 66, inciso VII;art. 73-A, inciso I;art. 73-C, inciso IV e VI;art. 73-E, inciso I e V</p>	<p>Cfem., folhas 1/190</p> <p>Peça 15 - Resposta a diligência, folhas 4/5</p> <p>Peça 17 - Resposta a diligência - item I-c_d, folhas 1/20</p> <p>Peça 30 - Fiscalização da Cfem, folhas 1/126</p> <p>Peça 36 - Relatório de análise de dados Cfem/TAH, folhas 1/63</p> <p>Peça 16 - Auditoria CGU 2018, folhas 23/53</p> <p>Peça 56 - Achado 2 - Resposta à diligência no TC 017.199/2018-2 sobre manual de fiscalização</p>	<p>Inexistência de manual de planejamento e de procedimentos das fiscalizações</p> <p>Inexistência de acesso a informações administradas pela Secretaria da Receita Federal e pelas secretarias de fazenda estaduais</p> <p>Quadro reduzido de pessoal</p>	<p>sensação de impunidade por parte das empresas mineradoras; (iii) a seleção de empresas a serem fiscalizadas baseada em critérios aleatórios e não padronizados; (iv) a intempestividade nas fiscalizações, levando à decadência de eventuais créditos minerários; e (v) a ineficiência na alocação dos recursos humanos e materiais disponíveis.</p>	<p>Nacional de Mineração)</p>



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				da Cfem Peça 57 - Achado 2 - Processos de cobrança autuados no período de 2017 a 2021 - Portal Dados Abertos.			
IG - Elevadas perdas de créditos minerários por decadência e prescrição.	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 que a ANM não adotou as providencias para sua constituição, mediante lançamento, ou as providências para sua cobrança, nos respectivos prazos de dez e cinco anos, indicados no art. 2º-E da Lei 8.001/1990.  O valor desses créditos perdidos, sem atualização, equivale a 31,22% de uma receita futura e incerta decorrente de fiscalizações realizadas no mesmo período e a 56,52% da arrecadação da Cfem e da TAH, no montante de R\$ 7.084.914.435,81, em 2022.	Ato normativo - Regimento Interno da ANM Processo (Autos) - Auditoria Operacional TCU-2012	Lei 13575/2017, art. 2º, inciso XII Resolução 2/2018, ANM, art. 59, inciso VIII;art. 66, inciso VII;art. 73-A, inciso I;art. 73-D, inciso VI;art. 73-F, inciso IV;art. 73-F, inciso I	Peça 36 - Relatório de análise de dados Cfem/TAH, folhas 26/39 Peça 15 - Resposta a diligência, folha 5 Peça 58 - Achado 3 - Declaração de decadência e prescrição da Cfem e TAH 2017-2021 Peça 59 - Achado 3 - Créditos da Cfem decaídos/prescritos sem valor declarado	Incapacidade do Sistema de Dívida Ativa Projur Não adesão ao Projeto de Protesto de Certidões da Dívida Ativa (CDA). Não adesão ao Sistema AGU de Inteligência Jurídica Quadro reduzido de pessoal	Acarreta prejuízos os beneficiários da Cfem previstos no art. 2º, § 2º, da Lei 8.001/1990, incluindo a ANM que também é prejudicada pela declaração de decadência e de prescrição. Por outro lado, beneficia indevidamente empresas que deixaram de recolher a Cfem e a TAH na forma prevista em lei. Ela também desperdiça todos os recursos humanos e materiais empregados até a	Recomendação a Órgão/Entidade (Agência Nacional de Mineração)



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				Peça 60 - Achado 3 - Créditos da Cfem e da TAH declarado prescritos 2017-2021.  Peça 61 - Achado 3 - Prejudicados e beneficiados com a declaração de créditos da Cfem 2017-2021.  Peça 62 - Achado 3 - Estimativa dos créditos da Cfem submetidos ao risco de decadência no período de 2014 a abril de 2023		constatação do fim do prazo para constituir definitivamente o crédito ou para ajuizar a ação de execução fiscal.	
IG - Pagamentos da Cfem vinculados a processos sem título minerário outorgado e vigente.	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	Sistema - Processos inativos	Constituição Federal, art. 176, § 1º Decreto 9406/2018, art. 54, inciso XIX	Peça 63 - Achado 4 - Pagamentos de Cfem vinculados a processos inativos e a processos	Deficiência na gestão processual	Participação da União, estados/DF e municípios na receita oriunda da atividade ilícita de mineração, bem como a sensação de ineficácia das	Determinação a Órgão/Entidade (Agência Nacional de Mineração)


**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	<p>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.</p> <p>Nos termos do art. 54, inciso XIX, do Decreto 9.406/2018 constitui infração administrativa ao Código de Mineração <input type="checkbox"/> realizar trabalhos de pesquisa ou extração mineral sem título autorizativo ou em desacordo com o título obtido <input type="checkbox"/>. 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.</p>		<p>Decreto Lei 227/1967, art. 2º; art. 7º; art. 47-A</p> <p>Lei 13575/2017, art. 2º, inciso V, XII e X</p> <p>Portaria 155/2016, DNPM, art. 63</p> <p>Resolução 122/2022, ANM, art. 2º, inciso XVIII</p>	ativos sem título outorgado		leis e regulamentos que disciplinam o setor de mineração.	

## APÊNDICE B - COMENTÁRIOS DOS GESTORES

### TC 005.747/2022-8 – Auditoria de conformidade

#### Comentários dos gestores e análise da AudPetróleo

##### I. Introdução

1. Trata-se de exame de conformidade sobre a legalidade e a legitimidade dos procedimentos adotados pela Agência Nacional de Mineração (ANM) para arrecadar e fiscalizar a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem) e a Taxa Anual por Hectare (TAH), bem como para constituir e cobrar os créditos decorrentes dessas receitas, evitando a declaração de decadência ou de prescrição, em observância à legislação pertinente.
2. 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).
3. Os comentários da ANM foram enviados por meio do Ofício 15281/2023/AIG/ANM, acompanhado da Nota Técnica SEI 4225/2023-SAR-ANM/DIRC e da Informação 233/2023/PFE-ANM/PGF/AGU (peça 42-46).
4. Após a análise desses comentários, enviou-se a versão atualizada do relatório preliminar de auditoria à ANM, nos termos dos mesmos dispositivos, oportunizando-lhe apresentar **comentários sobre as propostas de deliberação** e informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas (peças 64-65).
5. Os comentários da ANM foram encaminhados por meio do Ofício 3303/2024/AIG/ANM, acompanhado das Notas Técnicas SEI 446/2024-SAR-ANM/DIRC, 4225/2023-SAR-ANM/DIRC, 15/2023/PFE-ANM/PGF/AGU, dos Despachos 31.427/2023/MPF, 16340/SAR-ANM/2024 e 190051/SPE-ANM/2023 e do Parecer 151/2018/PF-DNPM-DE/PGF/AGU (peças 68-75).
6. De plano, cabe registrar que a Superintendência de Arrecadação e Fiscalização das Receitas da ANM (SAR-ANM) **não apresentou comentários específicos sobre os encaminhamentos propostos** e nem informou sobre as consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas, como era o propósito desse último procedimento processual (peça 65). Conforme a Nota Técnica SEI 446/2024-SAR-ANM/DIRC (peça 71), a SAR/ANM limitou-se a esclarecer alguns pontos específicos, atualizar ou enfatizar algumas informações e contribuir com algumas sugestões de encaminhamento.
7. Dessa forma, a presente análise abordará o inteiro teor das duas respostas da ANM.

##### II. Comentários preliminares

8. Inicialmente, o dirigente da SAR/ANM esclareceu que a estrutura da área de arrecadação da agência vem passando por uma grave diminuição estrutural, haja vista que a extinta Diretoria de Procedimentos Arrecadatórios (DIPAR) correspondia a cerca de 15% do DNPM, enquanto a atual superintendência de arrecadação corresponderia a apenas 5,8% da ANM (peça 43, p. 2).
9. Acrescentou que a reiterada redução estrutural na área de arrecadação teria impactado sobremaneira o desempenho das suas atribuições regimentais e coincidiria com o período abrangido pela fiscalização, de 01/01/2017 a 31/12/2021 (peça 43, p. 2).
10. Informou sobre a elaboração do plano executivo da SAR, para o biênio 2023-2024, o qual seria baseado em um diagnóstico de 51 recomendações expedidas pelo TCU, Controladoria-Geral da União (CGU) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), aduzindo que parte considerável desse plano de ação seria relacionada aos sistemas de TI que utiliza e à necessidade de respostas às recomendações que o subsidiaram e evidenciariam a relevância de uma grande reformulação dos sistemas e banco de dados.

11. Alegou que apenas cerca de 30% dos 2.121 cargos previstos em lei para as carreiras da ANM estariam preenchidos atualmente (fevereiro/2024). Em 2010, o número de servidores seria de aproximadamente 1.196 e, atualmente, seria de 680 servidores, o que representaria redução de 45% nesse período (peça 71, p. 1). Que não seria possível suprir a carência de pessoal por meio de execução indireta, nos termos do Decreto 9.507/2018, uma vez que a ANM executa atividades típicas de Estado, e a alteração de exercício, nos termos do art. 93, § 7º, da Lei 8.112/1990, teria se mostrado um caminho praticamente impossível (peça 43, p. 3).
12. Especificamente em relação à SAR/ANM, informou que, dos 41 candidatos aprovados e convocados nos últimos concursos, realizados em 2006 e 2010, que foram lotados no setor de arrecadação, restaram quatorze servidores em exercício, dos quais **apenas sete permanecem efetivamente lotados nessa superintendência**. Desses servidores, a **equipe de fiscalização da Cfem conta com quatro fiscais e um coordenador**, com previsão de uma aposentadoria no primeiro semestre de 2024 (peça 71, p. 13).
13. Acrescentou que o reduzido quadro de pessoal, somado à ausência de sistemas e recursos tecnológicos adequados, estariam levando à ocorrência de decadência de receitas e prescrição dos créditos delas decorrentes, bem como à criação de um contexto que estimula o aumento da sonegação por parte de responsáveis que agem de má-fé e conhecem as limitações da ANM.
14. Argumentou que a sua **equipe de fiscalização** contaria com apenas **cinco servidores**, enquanto a de **contencioso**, com apenas **seis servidores**, quando seriam necessários pelo menos mais cem servidores para atender apenas a demanda corrente do contencioso e mais de duzentos para atender satisfatoriamente a demanda de fiscalização (peça 43, p. 5).
15. Afirmou que a ausência de fiscalização implica a potencial decadência dos créditos não lançados, enquanto a incapacidade de análise do **passivo processual** já existente, de aproximadamente **12.243 processos** de cobrança de Cfem, implica a **potencial prescrição de aproximadamente R\$ 20 bilhões** já lançados e pendentes de constituição.
16. Confirmou que os sistemas atuais da ANM não permitem o acompanhamento da real produção mineral fiscalmente escriturada, **não sendo possível o conhecimento do quanto se deixa de arrecadar** e, portanto, do valor monetário submetido ao risco de decadência. Que esses sistemas também não permitem o acompanhamento prescricional do seu passivo, incorrendo em alto risco derivado do acompanhamento manual dos prazos processuais.
17. Esclareceu que, de um total de 35 mil processos minerários ativos, haveria recolhimento espontâneo de Cfem em relação a apenas 13 mil processos.
18. Alegou que não consegue aprimorar o cruzamento de dados e a inteligência fiscalizatória, porque não conta com a base de dados das notas fiscais eletrônicas dos sujeitos passivos da Cfem e a Receita Federal entende ser necessária alteração legislativa para conceder o acesso (peça 43, p. 5).
19. Alertou que a falta de recursos humanos e de tecnologia implica o risco de descontinuidade na arrecadação, fiscalização, cobrança e distribuição das receitas de mineração.
20. Ressaltou que, em 2022, teriam sido fiscalizadas apenas dezessete empresas de mineração e que a agência seria incapaz de dar “vazão ao contencioso administrativo de **aproximadamente 12.243 mil processos** de CFEM que totalizam um **montante de 20 bilhões** de reais, já notificados e não decididos administrativamente” (peça 43, p. 7; grifo acrescido).
21. Reiterou que seriam necessários, pelo menos, mais 302 servidores em adição aos atuais em atividade, para mitigar riscos como os de prescrição, decadência e sonegação dos créditos da Cfem, bem como sua correta distribuição aos entes federados. E assegurou que esse quantitativo considera “que as **empresas de mineração seriam fiscalizadas uma vez a cada 10 anos** e de que na área do contencioso administrativo gerado pelas notificações, seria possível **analisar uma defesa e elaborar um parecer de recurso hierárquico em 5 anos** após sua apresentação pelo minerador de cada um deles”. Ou seja,

“considera que **apenas depois de 20 anos** do primeiro pagamento a menor de CFEM, em média, é que **seria possível inscrever o crédito em dívida ativa**” (peça 43, p. 7; grifos acrescentados).

## II.1. Análise da AudPetróleo

22. Deve-se reconhecer que um setor que conta com apenas cinco servidores seja incapaz de fiscalizar 35 mil processos minerários ativos, assim como outro setor que conta com apenas seis servidores seja incapaz de dar vazão ao contencioso administrativo de cerca de 12.243 mil processos de Cfem.

23. A consequência natural desse reduzido quadro de pessoal, somado à ausência de sistemas e recursos tecnológicos adequados, é certamente o risco potencial de decadência de receitas cujo volume a ANM nem consegue estimar, e a **prescrição dos créditos** decorrentes da Cfem **estimados em R\$ 20 bilhões**.

24. Mesmo reconhecendo que existe extrema deficiência na estrutura atual da SAR, o campo de competências do TCU permite pouco espaço para atuação nesse sentido, cabendo à própria ANM convencer os órgãos pertinentes sobre a necessidade de ampliação dos créditos orçamentários e do quadro de pessoal. No âmbito das competências do TCU, cabe analisar o plano executivo da SAR para o biênio 2023-2024, naquilo que é pertinente aos problemas identificados na auditoria.

25. Considerando que esse plano executivo teve o propósito de indicar ações a serem realizadas no referido período para solucionar problemas relacionados a “51 recomendações provenientes de auditorias do TCU, da CGU, de relatório da OCDE” e atacar outros pontos identificados no “trabalho de modelagem de processos realizado com o apoio da Fundação Dom Cabral” (peça 45, p. 8), apresenta-se na Figura 1 uma síntese parcial contendo as diretrizes, recomendações e respectivas ações relacionadas aos assuntos tratados no escopo desta fiscalização.

26. Relevando que o plano executivo não contém nenhuma ação associada à última recomendação apresentada na Figura 1, observa-se que **as ações propostas são insuficientes para solucionar as irregularidades e irregularidades constatadas nesta fiscalização**.

27. Primeiro, porque o prazo indicado no plano executivo para realização das ações é único e genérico, previsto para dezembro de 2024 (peça 45, p. 13-47), enquanto a gravidade dos problemas apontados no relatório de auditoria exige medidas urgentes e concretas.

28. Segundo, porque a implementação de sete das dez recomendações listadas na Figura 1 abaixo depende principalmente de quatro ações de difícil, incerta ou demorada execução. De acordo com informações prestadas pela própria SAR/ANM, o BI (Inteligência Fiscalizatória) mencionado na alínea “b” das ações comuns já teria sido criado em 2022, enquanto o projeto de Declarações de Informações Econômico-Fiscais da Cfem (DIEF/CFEM) estaria em estágio avançado de desenvolvimento (peça 43, p. 10).

29. No entanto, a eficácia e efetividade das ações mencionadas nas alíneas “b”, “c” e “d” depende da consecução da primeira (alínea “a”). Em outros termos, vale dizer que o acesso aos dados das notas fiscais eletrônicas (NF-e) dos sujeitos passivos da Cfem é necessário para a implantação de “**Inteligência fiscalizatória**”, por meio do cruzamento desses dados com informações declaradas à ANM pelas empresas mineradoras, e para a “**apuração automatizada da CFEM**”, mas a Receita Federal não está permitindo esse acesso (peça 43, p. 11; grifo do original).

30. Sabe-se que a ANM está buscando uma solução alternativa para ter acesso ao conteúdo da NF-e, mediante a inclusão “do seu CNPJ em campo específico do arquivo XML das notas fiscais emitidas pelas pessoas jurídicas obrigadas a apresentar a DIEF-CFEM”. Todavia, a minuta de resolução que dispõe sobre esse assunto foi submetida a audiência pública em 5/4/2023 e, conforme a própria autarquia reconhece, “mesmo que isso realmente ocorra, ainda é **uma solução paliativa, pois a ANM não terá acesso as notas anteriores e sequer poderá obrigar que o administrado realmente inclua o CNPJ da ANM no campo específico**”.



Figura 4 - Síntese parcial do plano executivo da SAR/ANM para o biênio 2023-2024

DIRETRIZES DO PLANO EXECUTIVO		Aprimorar a melhoria regulatória	Melhoria dos processos de tomada de decisão	Fortalecer o processo fiscalizatório
AÇÕES COMUNS		RECOMENDAÇÕES		AÇÕES ESPECÍFICAS
a) Aprimorar ou realizar os demais Acordos de Cooperação de Cooperação Técnica com RFB, SERPRO, CONFAZ, SEFA, com vistas a obter acesso aos XLM das empresas mineradoras e inclusão de subcampos específicos de mineração na NFe; b) Criar um BI para cruzar dados de diferentes fontes (Boletos, RAL, imagens e outras); c) Automatizar as cobranças por meio da implantação dos primeiros módulos do novo sistema de arrecadação (SINARC); e	d) Desenvolver a Declaração das Informações Econômico-Fiscais da CFEM (DIEF/CFEM).	(REC52) Regularizar as ações de fiscalização em função do perfil e do comportamento específicos das empresas.		Aprimorar o Plano Anual de Fiscalização.
		(REC113) Melhorar a base de dados para uma tomada de decisão mais eficiente.		a) Contratar o SERPRO para receber as informações do ECD/SPED objeto de convênio com a RFB; e b) Aprimorar o Plano Anual de Fiscalização.
		(REC54) Fiscalizar com base em evidências e dados concretos.		a) Estabelecer Rodízio de servidores através de sorteio das fiscalizações; e b) Prever a figura do revisor e a supervisão das fiscalizações, por amostragem.
		(REC32) Criar rotinas de acompanhamento dos débitos das empresas, inclusive prazos decadenciais e prescricionais, estabelecendo meios de rastreamento da situação da dívida.		
		(REC37) Estruturar a atividade de fiscalização da arrecadação e cobrança da CFEM por meio da intensificação do uso de recursos tecnológicos e do uso de inteligência analítica.		
		(REC58) Aprimorar o processo de fiscalização com base nos riscos mapeados.		a) Estabelecer rodízio de servidores através de sorteio das fiscalizações; e b) Prever a figura do revisor e a supervisão das fiscalizações, por amostragem.
		(REC45) Estabelecer critérios técnicos para definição das amostragens e seleção dos sujeitos passivos das fiscalizações.		
		(REC46) Estabelecer padrões e modelos de registro dos trabalhos de fiscalização, inclusive daqueles em que não se apurou débito, e para o adequado tratamento da documentação levantada durante a fiscalização.		Prever padrões e modelos de registro dos trabalhos realizados, inclusive os que não se apurou débito e tratamento da documentação levantada durante os trabalhos.
		(REC41) Revisar normas e procedimentos de fiscalização da CFEM, promovendo a consolidação e atualização de normas e de entendimentos de aspectos técnico-jurídicos da legislação minerária pertinente.		a) Elaborar os manuais de fiscalização e de cobrança da CFEM e de cobrança das TAH, multas e taxas de vistoria e parcelamentos; b) Atualizar o fluxo de demanda e atendimento de parcelamentos; c) Regularizar a Lei 13.540/2017 quanto a: tributos incidentes/preço corrente, valor de referência e nova espécie/regulamentação de cobrança da TAH.
		(REC43) Estabelecer procedimento sistematizado de conferência/revisão dos cálculos e lançamentos decorrentes das atividades de fiscalização e sua supervisão.		

Fonte: elaborada pela AudPetróleo, a partir do Plano Executivo da SAR/ANM 2023-2024 (peça 45, p. 9-45).

31. Pelo exposto, reitera-se que serão necessárias ações concretas e efetivas em resposta às recomendações e determinações decorrentes das impropriedades e irregularidades constatadas no relatório preliminar e confirmadas após a análise dos comentários da ANM nos itens posteriores desta instrução processual.

### III. Achado 1 - Elevado e persistente índice de sonegação da Cfem

#### III.1. Comentários da Superintendência de Arrecadação e Fiscalização das Receitas da ANM

32. O dirigente da SAR/ANM reconheceu que as condições tecnológicas permaneceram quase

inalteradas desde 2012, persistindo deficiências como o “reduzido quadro de pessoal, a ausência de ferramentas de auditoria especializada, a falta de compartilhamento de informações com outros órgãos de governo, como a Receita Federal e secretarias estaduais de fazenda”. Que, de fato, a ANM não priorizou o desenvolvimento de sistemas da arrecadação (peça 43, p. 8).

33. Reiterou ser “fato conhecido que no período auditado não houve aprimoramentos dos sistemas de TI existentes, o que limitou por consequência, o saneamento de outros procedimentos de arrecadação e fiscalização da Cfem que dependem de ferramentas tecnológicas apropriadas e recursos humanos para operá-los”. Ressaltou, contudo, que “faltou algo elementar por parte de instâncias superiores – inclusive externas a ANM: destinação de orçamento, contrato de serviço de TI e realização de concurso público” (peça 71, p. 4).

34. Informou a respeito da publicação da Resolução-ANM 122, em 28/11/2022, que aumenta “os valores das multas aplicáveis em decorrência do não cumprimento das obrigações previstas na legislação do setor mineral, de modo a aumentar o *enforcement* decorrente da ação fiscalizatória”.

35. Concordou que o extinto DNPM e a ANM não adotaram providências necessárias e suficientes para mitigar os riscos inerentes ao modelo de arrecadação da Cfem e da TAH, coibir a sonegação no recolhimento dessas receitas e cobrar os respectivos créditos. Porém, registrou que a SAR não tem gerência sobre o orçamento, a realização de concursos, a manutenção e atualização tecnológica etc., tendo considerado injusto que essa responsabilidade seja atribuída às Superintendências de Produção Mineral e de Arrecadação (peça 43, p. 8).

36. Afirmou que, reiteradas vezes, a Receita Federal teria negado acesso à base de dados das notas fiscais eletrônicas dos sujeitos passivos da Cfem, “com base no entendimento de que a fiscalização de exação não tributária por agência reguladora não se submete ao disposto no art. 199 do Código Tributário Nacional”, dificultando a inteligência fiscalizatória, que poderia ajudar a coibir o alto índice de sonegação (peça 43, p. 8-9).

37. Em relação aos pagamentos da Cfem vinculados a processo na fase de registro de extração, sustentou que o art. 2º, parágrafo único, do Código de Mineração não inclui essa forma de extração no rol de regimes de aproveitamento mineral. Logo, os órgãos da administração direta e autárquica dos entes federados não estariam sujeitos ao pagamento da Cfem (peça 71, p. 4-5).

### III.2. Análise da AudPetróleo

38. É indiscutível que uma equipe composta por quatro fiscais e um coordenador é insuficiente para fiscalizar a arrecadação de Cfem relativa a 35 mil processos minerários ativos. Entretanto, também é certo que as deficiências constatadas no relatório preliminar de auditoria transcendem a diminuição estrutural alegada pela ANM, uma vez que os problemas no setor de arrecadação são recorrentes desde 2009.

39. A própria SAR/ANM informou que a força de trabalho do extinto DNPM alcançou um pico em 2010, totalizando 1.196 servidores (peça 71, p. 1). Naquela época, a extinta Diretoria de Procedimentos Arrecadatórios (DIPAR) possuía uma estrutura organizacional e de pessoal que correspondia a aproximadamente 15% do total do extinto DNPM (peça 43, p. 2).

40. Não há dúvidas de que houve drástica redução no quadro de pessoal do DNPM/ANM a partir 2010. Por outro lado, está evidenciado que a entidade reguladora do setor mineral não aprimorou os sistemas de TI existentes e não corrigiu deficiências constatadas nos procedimentos de arrecadação e fiscalização da Cfem, concorrendo para a manutenção do elevado índice de sonegação de receitas da mineração.

41. De fato, os órgãos da administração direta e autárquica da União, dos estados e dos municípios não se encontram expressamente incluídos no rol de regimes de aproveitamento mineral estabelecido no art. 2º do Código de Mineração. Além disso, observa-se que tais órgãos não fazem parte do rol de pessoas jurídicas e físicas obrigadas ao pagamento da Cfem, estabelecido no art. 2º-A da Lei

8.001/1990. Mesmo assim, constatou-se que alguns órgãos que realizaram extração de substâncias minerais sob o regime de registro de extração pagaram Cfem e outros não.

42. Considerando que o aprofundamento desse tema extrapola o escopo da auditoria e que os pagamentos de Cfem nesse regime são irrelevantes no contexto geral, entende-se ser suficiente excluir esse regime da análise.

#### **IV. Achado 2 – Fiscalizações insuficientes para coibir a sonegação da Cfem.**

##### IV.1. Comentários da Superintendência de Arrecadação e Fiscalização das Receitas da ANM

43. O dirigente da SAR/ANM concordou que houve gradual e constante redução das fiscalizações realizadas no período de 2014 a 2019, mas alegou que esse fato seria decorrente de um contexto de desestruturação orçamentária, de pessoal e tecnológica que a Arrecadação da ANM viria sofrendo (peça 43, p. 9).

44. Esclareceu que cada procedimento de fiscalização da Cfem *in loco* demandaria, além de fiscais, pagamento de diárias, motorista e veículo oficial em condições de viajar. Assim, problemas como o valor defasado das diárias, a redução e contingenciamento orçamentários, além da Pandemia de Covid-19, teriam impossibilitado a fiscalização *in loco*, restando a alternativa de realizar fiscalizações de escritório, a fim de reduzir o risco de decadência e prescrição de alguns créditos.

45. Explicou que os valores notificados nas fiscalizações *in loco* costumam ser maiores com relação às fiscalizações de escritório, pois a primeira prioriza empresas de maior complexidade e porte. Que ao fiscalizar empresas de maior complexidade e porte, “existe a necessidade imperiosa de conhecimento das plantas produtivas, ou seja, fiscalizações *in loco*” (peça 43, p. 9).

46. Informou haver abandonado a metodologia com base no extrato ABC do relatório anual de lavra e recolhimentos da Cfem, pois não favorecia a constatação precisa de irregularidades, resultando em débitos apurados de valores baixos.

47. Alegou que o fator “potencial arrecadatário” teria interferido também na quantidade de fiscalizações de guias de utilização em processos de autorização de pesquisa, “uma vez que este instrumento restringe a lavra em termos quantitativo e temporal”, buscando, assim, “direcionar o esforço para ações fiscalizatórias com probabilidade maior de arrecadação” (peça 43, p. 9).

48. Confirmou que, em 2018, não existia norma interna dispendo sobre o planejamento da fiscalização da Cfem e sobre os procedimentos aplicáveis na execução dos trabalhos de fiscalização, mas argumentou que “alguns avanços já foram conquistados neste sentido”, tais como a publicação da Portaria SEI 251/2019, que disciplinou os procedimentos e critérios para realização do planejamento nacional de fiscalização da Cfem, e a instituição do Plano Anual de Fiscalização da Cfem para o ano de 2022, por meio das Ordens de Serviço 123 e 377/2022 (peça 43, p. 9).

49. Salientou que seria “uma realidade a tendência de redução no número de fiscalizações devido a utilização do Plano Anual de Fiscalização”, conforme recomendação do TCU, e “à complexidade das fiscalizações de empresas de grande porte” (peça 43, p. 10).

50. Assegurou que todo o acervo documental pertinente às fiscalizações estaria sendo registrado no respectivo processo administrativo de apuração de eventual débito de Cfem, “**incluindo as informações necessárias no caso de não existir débito apurado**” (peça 43, p. 10; grifo acrescido).

51. Alegou que os procedimentos fiscalizatórios teriam sido planejados e executados conforme os recursos disponíveis e que não teria havido inércia, omissão ou negligência por parte da Arrecadação da ANM, sustentando que a SAR/ANM teria notificado valores mais expressivos do que “em anos anteriores em que a cobrança era regionalizada e sem critérios claros e objetivos de planejamento das ações de fiscalização da CFEM” (peça 43, p.10).

52. Informou que estaria em estágio de desenvolvimento um projeto de Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Cfem (DIEF/CFEM), que visa instituir uma obrigação acessória às

pessoas obrigadas ao recolhimento da Cfem, “com a finalidade de reunir, em um único meio eletrônico, todas as informações econômico-fiscais a serem prestadas mensalmente pelos mineradores, de modo a possibilitar um melhor tratamento dos dados e aumentar a inteligência fiscalizatória” (peça 43, p. 10).

53. Confirmou que as condições tecnológicas permaneceram quase inalteradas desde o cenário relatado em 2012, mas argumentou que essa situação seria decorrente de reduções e contingenciamentos orçamentários (peça 43, p. 10).

54. Enfatizou que a superintendência se depara com um problema histórico de limitações tecnológicas consubstanciadas em sistemas informatizados obsoletos, ausência de software para extrair e interpretar informações da base de dados da receita e inexistência de ferramentas adequadas para disponibilizar as informações da base de dados da ANM (peça 71, p. 5).

55. Informou que, apesar de não haver interação dos sistemas de TI da ANM entre si e com sistemas externos, “novas ferramentas como o ContÁgil mostram-se promissoras e poderão ajudar a minimizar as discrepâncias detectadas nas fiscalizações de CFEM” (peça 43, p. 10).

56. Alegou que, não obstante a baixa eficácia dos acordos de cooperação técnica até o momento, a digitalização dos processos administrativos em curso, aliada a um aumento da força de trabalho, à adoção de novos sistemas eletrônicos de apoio à fiscalização e à realização de treinamentos, tenderia a robustecer a capacidade fiscalizatória do setor a partir de sinergias com prefeituras e estados (peça 43, p. 10).

57. Repisou que a Receita Federal estaria apresentando reiteradas negativas “em compartilhar a base de dados, sob a alegação de violação de sigilo fiscal”, inclusive com a ANM propondo “soluções legislativas para contornar as alegações” (peça 43, p. 11).

58. Destacou que já pode ter acesso aos documentos contábeis das empresas de mineração, mas que, para isso, precisaria instaurar procedimento administrativo para cada caso, o que seria inviável em termos de planejamento e inteligência fiscalizatória.

59. Afirmou que está buscando solução alternativa para ter acesso ao conteúdo das notas fiscais eletrônicas mediante a inclusão do seu CNPJ em campo do arquivo XML das notas fiscais emitidas pelas pessoas jurídicas obrigadas a apresentar a DIEF/CFEM, conforme minuta de resolução submetida a audiência pública em 5/4/2023. Entretanto, considera que ainda seria uma solução paliativa, pois não teria acesso às notas anteriores “e sequer poderá obrigar que o administrado realmente inclua o CNPJ da ANM no campo específico (peça 43, p. 12).

60. Esclareceu que a eficácia do módulo de planejamento da fiscalização pressupõe o pleno funcionamento dos módulos anteriores (peça 71, p. 5).

61. Considerou como um avanço o contrato firmado com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), **publicado em 8/12/2022**, e concluído com o desenvolvimento de ferramenta de acesso à escrituração contábil digital de empreendimentos de mineração (peça 71, p. 5).

62. Alegou que, no intuito de atender a recomendação constante do Acórdão 1.979/2014-TCU-Plenário e de aumentar a arrecadação, já foram firmados acordos de cooperação técnica com os estados do Pará (48059.950596/2021-84), Rondônia (48051.003100/2023-13), Mato Grosso (48068.966449/2023-89) e Tocantins (48051.007406/2022-68), além dos acordos com os estados do Amapá (48051.004061/2023-71), que aguarda deliberação da Diretoria Colegiada, e do Piauí (48051.007031/2023-17), que aguarda atualizações na minuta do acordo (peça 71, p. 5).

#### IV.2. Análise da AudPetróleo

63. De fato, o acesso à base de dados das notas fiscais eletrônicas dos sujeitos passivos da Cfem pode aprimorar o cruzamento de dados e viabilizar a inteligência fiscalizatória, contribuindo para coibir o alto índice de sonegação da Cfem. Entretanto, a própria ANM já havia informado, em outra fiscalização (TC 017.199/2018-2, peça 15, p. 18), que a Receita Federal não era o único obstáculo para

concretizar esse acesso, *in verbis*:

Outro problema que inviabiliza a celebração do acordo é a capacidade de processamento e de armazenamento das informações fiscais/contábil das empresas pela TI, além de não termos software para extrair e interpretar essas informações da base de dados da receita. E não temos ferramentas adequadas para disponibilizar as informações de nossa base de dados, tal como *Business Intelligence* (BI).

64. Na presente fiscalização, a SAR/ANM ratificou, por meio da Nota Técnica SEI 446/2024-SAR-ANM/DIRC, que persiste a “ausência de software para extrair e interpretar essas informações da base de dados da receita”. Além disso, os sistemas informatizados continuam obsoletos, “com baixa capacidade de processamento e de armazenamento das informações fiscais/contábil das empresas” (peça 71, p. 5).

65. Portanto, ainda que a Receita Federal mude seu entendimento, o possível compartilhamento de informações será praticamente inútil neste momento, pois os sistemas atuais de TI da ANM não têm capacidade sequer para armazená-las.

66. Seja como for, observa-se no Relatório-CGU 201801466 que a ANM firmou convênio com a Secretaria da Receita Federal, **em 2018**, para ter acesso a informações relativas à Escrituração Contábil Digital (ECD) de pessoas jurídicas, disponíveis no ambiente nacional do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped). Contudo, esse convênio não estava operacional, porque, **até 22/7/2020**, a agência ainda não havia firmado contrato com o Serpro para viabilizar esse acesso (peça 16, p. 42-46).

67. Embora a ferramenta de acesso à escrituração contábil digital já tenha sido desenvolvida, consoante a Nota Técnica SEI 446/2024 SAR-ANM/DIRC (peça 71, p. 5), esse avanço esbarra, igualmente, na incapacidade dos sistemas de TI da ANM para armazenar e processar as informações. Esbarra também nas limitações do acesso, uma vez que a Receita Federal só permitirá o acesso à escrituração de empresas que estejam submetidas a procedimento de fiscalização (peça 16, p. 43).

68. Ademais, a ANM entende que o acesso às informações da Receita Federal poderá dispensar a realização de fiscalização de escritório em casos mais simples, mas ainda serão necessárias as vistorias *in loco* de empresas de grande porte (peça 16, p. 45).

69. Se o obstáculo representado pela incapacidade dos sistemas de TI for superado, existe a alternativa de acesso a notas fiscais eletrônicas (NF-e), mediante acordo de cooperação com secretarias de fazenda estaduais. Neste caso, é maior probabilidade sucesso, haja vista a convergência de interesses, considerando que os estados são beneficiários na distribuição da Cfem e, portanto, teriam vantagem com o aumento da arrecadação.

70. Acertadamente, a CGU salientou que a troca de informações entre as secretarias estaduais de fazenda e a ANM “permitiria identificar as empresas que fazem parte de um cadastro, mas estão ausentes em outro e as que recolhem tributos, mas não recolhem CFEM, e aferir a exatidão do faturamento informado”. Considerando que a base de cálculo do ICMS é similar à da Cfem, o cruzamento automático de informações da ANM com os dados de notas fiscais eletrônicas poderia indicar o recolhimento a menor ou mesmo o não recolhimento da Cfem (peça 16, p. 37).

71. A celebração de acordos de cooperação com secretarias de fazenda estaduais foi recomendada no Acórdão 1.979/2014-TCU-Plenário, mas a ANM não implementou a recomendação. Conforme avaliação realizada pela CGU, em 2018, não houve intercâmbio de dados cadastrais e de informações econômico-fiscais, no âmbito de acordos de cooperação técnica firmados pela ANM com estados/DF (peça 16, p. 46).

72. Os acordos de cooperação firmados com os estados do Pará, Rondônia, Mato Grosso e Tocantins (peça 71, p. 5), não atendem o propósito da recomendação constante do subitem 9.1.6 do referido Acórdão, visto que não envolve as secretarias estaduais de fazenda e não se destinam à obtenção de informações econômicos-fiscais de empresas mineradoras. Seu objeto é “a prestação mútua de

assistência, bem como a implementação de ações conjuntas para auxiliar a ANM na fiscalização do aproveitamento mineral, da exploração de recursos minerais, bem como na fiscalização da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM)” (peça 77).

### **V. Achado 3 – Elevadas perdas de créditos minerários por decadência e prescrição.**

#### V.1. Comentários da Superintendência de Arrecadação e Fiscalização das Receitas da ANM

73. O dirigente da SAR/ANM alegou que a apuração da perda de receita de Cfem e TAH em decorrência da declaração de decadência e prescrição, estimada em aproximadamente R\$ 60 bilhões, não reflete a realidade, “pois a análise considerou a somatória de todos os valores da tabela, não observando que a mesma [sic] possuía valores repetidos, tampouco removeu os processos não atingidos pela decadência/prescrição”.

74. Explicou que “para uma correta interpretação dos valores constantes tabela é necessário excluir os processos repetidos, e considerar os processos na coluna x assinalados com decadência de 05 anos, 10 anos e judicial”. Assim, os dados corretos seriam “153 processos administrativos de cobrança da CFEM totalizando o montante decaído/prescrito de R\$ 1.443.462.648,64” (peça 43, p. 12; grifo do original).

75. Entende que as mudanças nos procedimentos sobre decadência e prescrição, apresentados pela Procuradoria Federal, nos Pareceres PRODE 564/2007-RMP e 228/2016/CAMP/PF-DNPM-SEDE/PGF/AGU, “culminaram na massificação da baixa das cobranças geradas até o momento”. Assim, grande parte das decadências e prescrições identificadas na auditoria teriam sido atingidas por tais mudanças de entendimentos (peça 43, p. 12-13).

76. Acrescentou que, no âmbito da SAR, as etapas de apuração, notificação e constituição do crédito são realizadas individualmente em cada processo, de forma manual, o que dificultaria o acompanhamento, controle e inibição da ocorrência de decadência e prescrição (peça 71, p. 5).

77. Informou que estaria enfrentando dificuldades para encaminhar 211 processos com créditos já constituídos no montante superior a R\$ 1 bilhão à inscrição em dívida ativa por causa de problemas no sistema de TI. Também haveria situações nas quais o minerador deseja quitar créditos pendentes, mas não consegue receber ou efetuar parcelamento devido às limitações no sistema (peça 71, p. 6).

#### V.2. Comentários da Procuradoria Federal Especializada junto à ANM (PFE/ANM).

78. A PFE/ANM esclareceu que “atualmente exerce as atribuições de consultoria e assessoramento jurídicos da ANM, fornece subsídios de defesa em Juízo, gerencia o Sistema de Dívida Ativa PROJUR e demandas correlatas”. Que, a partir de agosto de 2016, os procedimentos de inscrição em Dívida Ativa e de ajuizamento de execuções fiscais foram centralizados pela Equipe Nacional de Cobrança (ENAC), “não havendo notícia de perecimento de receitas da ANM em razão de intempestividade de atuação da Equipe” (peça 46, p. 3).

79. Quanto às atividades da PFE/ANM, informou que os Procuradores Federais que atuam na Divisão de Assuntos de Cobrança não possuem estoque ou passivo de processos de cobrança. Que houve equacionamento em relação ao represamento de processos pendentes de análise e, por conseguinte, dos riscos de consumação da prescrição intercorrente (multas) ou prescrição executória em unidades da Procuradoria (peça 46, p. 3-4).

80. Explicou que, não obstante sua atuação para o aprimoramento dos mecanismos de gestão dos créditos por meio de sistema informatizado, a evolução nessa seara teria sido irrisória, pois as deficiências orçamentárias e estruturais da ANM implicam em não atendimento ou atendimento deficiente das necessidades da área, sendo que o Sistema de Dívida Ativa Projur seria bastante limitado, inexistindo ferramentas de gestão e relatórios.

81. Alegou que esse sistema não atenderia adequadamente nem ao básico da rotina de inscrições em Dívida Ativa e parcelamentos. Que a Procuradoria-Geral Federal (PGF) não realiza o protesto de

Certidões de Dívida Ativa (CDA) de receitas da ANM, mecanismo eficiente de cobrança extrajudicial, pois não conseguiram “ajustar os percentuais de encargos legais na CDA de acordo com a fase de cada crédito (reduzindo-se para 10% para protesto e retornando para 20% em caso de ajuizamento de execução fiscal), bem como a emissão de boletos com prazo de vencimento até o final do mês, ao invés de ser diário” (peça 46, p. 4).

82. Aduziu que as tentativas de adesão ao Sistema Sapiens Dívida da PGF empreendidas nos últimos anos ainda não teriam sido concluídas por causa de restrições técnicas não superadas pela ANM para a interoperabilidade com o Sistema Arrecadação da entidade.

83. Quanto à decadência e prescrição, sustentou que se limita a orientar a ANM acerca desses institutos, atendendo consultas jurídicas, analisando defesas e recursos, recomendando o reconhecimento de decadência, prescrição intercorrente ou prescrição executória de receitas, ou fornecendo subsídios de defesa em juízo.

84. Mencionou a Portaria-AGU 377/2011, com redação dada pela Portaria-AGU 349/2018, cujo art. 3º autoriza os órgãos da PGF a não efetuar a inscrição em dívida ativa, a não propor ações, a não interpor recursos, assim como a desistir das ações e dos respectivos recursos, quando o valor total atualizado de créditos relativos a um mesmo devedor for igual ou inferior a R\$ 10 mil ou os créditos originados de multas decorrentes do exercício do poder de polícia for igual ou inferior a R\$ 1 mil (peça 46, p. 5).

85. Afirmou “que em alguns casos (valor baixo) a prescrição é o resultado de uma tentativa infrutífera de recuperação dos créditos com instrumentos menos onerosos e uma opção do legislador e da Administração, do que definiram como adequado, considerando custos e benefícios da cobrança judicial” (peça 46, p. 5).

86. Informou que, com base na Portaria-PGF 796/2010, encaminha à Coordenação-Geral Disciplinar da PGF comunicação sobre as hipóteses de decadência, prescrição intercorrente ou prescrição que tenham ocorrido total ou parcialmente no âmbito da Procuradoria, citando ementa do Parecer 267/2020/DAD/PGF/AGU, lançado no Processo 48403.833123/2002-93 (peça 46, p. 6).

### V.3. Análise da AudPetróleo

87. De plano, faz-se necessário esclarecer que a ANM foi demandada, por meio do item I do Ofício 20/2022-TCU/SeinfraCOM (peça 9), para encaminhar ao TCU relação em formato *Excel* editável contendo a seguinte informação relativa ao período de 2017 a 2021:

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; (grifo do original)

88. Na resposta, encaminhada por meio do Ofício 50080/2022/AIG/ANM (peça 15, p. 5), a ANM apresentou a seguinte informação

3.23. A planilha (5246645) atendendo apenas parcialmente as informações requeridas, **por não constar nos nossos sistemas parâmetros da data do fato gerador, data da apuração do débito e data da notificação do devedor e data da constituição definitiva do crédito** (lançamento definitivo). Foram considerados somente os processos CFEM por existir funcionalidade interna que compreende exclusivamente decadência para esta receita, ao contrário da TAH. (grifo acrescido)

89. Dessarte, foi com base na planilha apresentada pela ANM que a equipe de auditoria apurou o montante de aproximadamente R\$ 60 bilhões de decadência de créditos da Cfem.

90. Considerando que fora solicitada uma relação de processos de cobrança nos quais houve declaração da decadência, de fato, essa apuração considerou o somatório, por ano, de todos os valores dessa planilha, não observando que ela possuía processos e valores repetidos ou que apenas os valores

relativos a processos assinalados com decadência de cinco anos, dez anos e judicial deveriam ser computados.

91. Corrigindo o cálculo, foram excluídos todos os processos e valores repetidos e considerados apenas os processos com decadência declarada, conforme sugerido pela ANM. Porém, há casos que a ANM ainda não declarou oficialmente a decadência ou prescrição, mas ela já está informada na coluna “justificativa”. Também há um processo de cobrança que foi autuado em 1967, sendo que os demais foram autuados a partir de 2004 até 2021.

92. De qualquer forma, 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.

93. 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 fica congestionada com processos de cobrança com créditos insignificantes e/ou decaídos.

94. A recuperação de créditos da Cfem é prejudicada também por outras duas deficiências na área de tecnologia da informação da ANM, a saber:

a) não implemento de ajuste dos percentuais de encargos legais nas Certidões de Dívida Ativa (CDA) 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), o que propiciaria a realização do protesto de CDA de receitas da ANM, **mecanismo eficiente de cobrança extrajudicial**; e

b) não conclusão da adesão ao Sistema SAPIENS Dívida da Procuradoria-Geral Federal, **por causa de restrições técnicas não superadas pela ANM para a interoperabilidade com o Sistema de Arrecadação**.

95. Especificamente em relação ao primeiro caso, verifica-se que é uma deficiência antiga que já havia sido constatada pelo TCU em 2012. Naquela oportunidade, foi relatado que o Projeto de Protesto de Certidões da Dívida Ativa, da Procuradoria-Geral Federal, era muito importante para tornar mais rápida e efetiva a cobrança de créditos de valores menos significativos (até R\$ 10.000,00 por crédito, incluindo os encargos legais).

96. Para adesão a esse projeto seria necessária a adaptação dos sistemas de arrecadação e de dívida ativa, sobretudo quanto ao ajuste de prazos de pagamento e de percentuais aplicáveis de encargos legais. Todavia, a Coordenação de TI da autarquia alegou que haveria falta de recursos orçamentários e incapacidade em atender tempestivamente todas as demandas (TC 034.373/2012-8, peça 68, p. 21).

97. Dessa forma, o TCU recomendou ao extinto DNPM, por meio do subitem 9.1.5 do Acórdão 1.979/2014-Plenário, que finalizasse “as providências necessárias para adaptação dos sistemas informatizados de arrecadação e de dívida ativa à adesão ao Projeto de Protesto de Certidões da Dívida Ativa (CDA), da Procuradoria-Geral Federal”. No monitoramento julgado por meio do Acórdão 2.029/2016-Plenário (TC 003.493/2016-4), o TCU considerou que a recomendação se encontrava em implementação e decidiu arquivar o processo.

98. Naquela época, **em abril de 2016**, a Coordenação-Geral de TI informou que já teria providenciado “todo o desenvolvimento da demanda número 3069”, que se encontrava “em homologação” pela PROJUR”. Assim, estaria aguardando “posicionamento daquela Procuradoria para efetivamente iniciar o processo de protesto de títulos” (TC 003.493/2016-4, peça 10, p. 11-12).

99. Conforme foi ressaltado na auditoria realizada pelo TCU, em 2012, a viabilização do protesto de títulos e outros documentos de dívida, regulamentado pela Lei 9.492/1997, representaria um importante e efetivo instrumento alternativo de cobranças de créditos decorrentes da Cfem e da TAH.



Contudo, após dez anos da apresentação do projeto pelo Coordenador-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da PGF ao extinto DNPM (TC 034.373/2012-8, peça 68, p. 21), a Procuradoria-Geral Federal ainda não consegue realizar o protesto de certidões de dívida ativas de créditos minerários, em razão da falta de ajuste dos percentuais de encargos legais nessas certidões no sistema de TI da ANM.

## **VI. Achado 4 - Pagamentos da Cfem vinculados a processos sem título minerário outorgado e vigente.**

### **VI.1. Comentários da Superintendência de Arrecadação e Fiscalização das Receitas da ANM**

100. O dirigente da SAR/ANM afirmou que a lavra ilegal é crime, que não incide Cfem sobre ela e que seria competência do Ministério Público Federal (MPF) e da Polícia Federal (PF) sua apuração e da Advocacia Geral da União (AGU) a cobrança dos valores a serem ressarcidos à União (peça 71, p. 6).

101. Ressaltou que a simples extinção do título não configura necessariamente lavra ilegal, uma vez que o fato gerador da Cfem é a comercialização.

102. Entende que a possibilidade de o interessado pagar a Cfem, mesmo sem título de lavra, seria benéfica para detecção de possíveis irregularidades/ilegalidades.

103. Argumentou que os pagamentos vinculados a processos inativos podem ser fruto de erro no preenchimento do boleto, mas que a melhor solução não seria proibir a emissão de boleto e sim tratar tempestivamente a informação para descobrir e cessar o ilícito (peça 71, p. 6).

104. Em complemento, o superintendente executivo verificou indícios de que o pagamento da Cfem teria sido realizado em processo diverso, considerando que os respectivos titulares possuíam outros processos com título ativo que ensejam o pagamento da Cfem (peça 73, p. 1).

105. Entende que cabe a regularização do pagamento com posterior atendimento parcial da determinação consignada no item “g” da proposta de encaminhamento, no sentido de inabilitar processos sem título autorizativo para o pagamento da Cfem (peça 73, p. 1).

### **VI.2. Análise da AudPetróleo**

106. De fato, o minerador pode comercializar o estoque remanescente da produção mineral após a extinção do título minerário, conforme volume declarado no Relatório Anual de Lavra. Contudo, foram identificados pagamentos de Cfem atribuídos a processos com título inativo há mais de cinquenta anos (peça 63, p. 1-59).

107. Também não se deve descartar, de plano, eventuais erros na indicação do número exato do processo para fins do pagamento da Cfem. No entanto, não cabe a regularização sumária dos pagamentos vinculados a processos com título inativo com base na presunção de erro na indicação do número do processo minerário.

108. Tanto nos casos de pagamentos de Cfem vinculados a processos com título inativo (peça 63, p. 1-59) quanto nos casos de pagamentos de Cfem vinculados a processos sem título minerário outorgado (peça 63, p. 60-74), 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.

109. Dessa forma, entende-se que devem ser mantidos os termos da determinação consignada na alínea “f” e excluir o trecho “inabilitando-os para a juntadas de qualquer documento, se não houver requerimento solicitando o desarquivamento” da determinação consignada na alínea “g”.

## **VII. Conclusão**

110. À exceção dos erros no cálculo dos créditos da Cfem decaídos e declarados no período de 2017 a 2021, os comentários da ANM sobre os achados de auditoria não foram suficientes para modificar os entendimentos registrados no relatório preliminar.

---

111. Considerando que, na verdade, os comentários da ANM ratificam a maioria dos entendimentos registrados nesse relatório, serão realizados apenas ajustes pontuais no relatório e eventualmente a alteração de determinação para recomendação.