

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 017.199/2018-2
Natureza: Relatório de Levantamento
Órgão/Entidade: Agência Nacional de Mineração (ANM)
Interessado: Tribunal de Contas da União
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. CRIAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO (ANM). ALTERAÇÃO DA LEGISLAÇÃO. RISCOS ASSOCIADOS À DEFICIÊNCIA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS, DO QUADRO DE PESSOAL, DOS PROCEDIMENTOS DE FISCALIZAÇÃO, ARRECADAÇÃO E COBRANÇA DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS (CFEM). ANÁLISE DA GOVERNANÇA INSTITUCIONAL. IDENTIFICAÇÃO DE POSSÍVEIS AÇÕES DE CONTROLE. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução da Secretaria do TCU no Estado de Minas Gerais (SEC-MG), lançada à peça 32, com as supressões que entendo cabíveis, e cujo encaminhamento contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade (peças 33 e 34):

“I - INTRODUÇÃO

I.1 Antecedentes

1. A fiscalização decorre de deliberação constante de Despacho do Ministro Aroldo Cedraz (TC 015.246/2018-3), em 29/5/2018, tendo em vista o propósito de o Tribunal de Contas da União (TCU) realizar levantamento para mapear os riscos que evidenciassem ineficiência no uso de recursos públicos e no desempenho institucional, subsidiando futuras fiscalizações sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), a cargo do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), atual Agência Nacional de Mineração (ANM).

I.2 Objetivos do Levantamento e escopo

2. O levantamento, elaborado com fundamento nos incisos I a III do art. 238 do RI/TCU, teve por finalidade analisar os riscos inerentes à fiscalização, cobrança e arrecadação da CFEM, com o objetivo de gerar agenda de fiscalizações a serem realizadas pelo TCU.

3. Neste levantamento foram analisadas a estrutura do então DNPM, incluindo o quadro de pessoal, os recursos materiais disponíveis e os necessários para o pleno desempenho de sua missão institucional; e os processos relacionados à fiscalização, à arrecadação e à cobrança da CFEM.

4. Tendo em vista o objetivo, o escopo do trabalho focou a sede da ANM em Brasília e as superintendências em Minas Gerais, no Pará, em Goiás (as três regionais com maior arrecadação de CFEM em 2018) e no Espírito Santo (arrecadação intermediária). Buscou-se conhecer a estrutura e organização do DNPM, em iminente extinção, e a criação da Agência Nacional de Mineração.

5. O trabalho teve também o objetivo de avaliar a governança na gestão dos recursos minerais, tendo por base o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas publicado pelo TCU em 2004 (<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/home/home.htm>).

I.3 Organização do Relatório

6. O capítulo I inclui: introdução, antecedentes, objetivos do levantamento e escopo, organização do relatório e metodologia e limitações. O capítulo II versa sobre a visão geral do objeto. Os principais processos avaliados encontram-se no capítulo III; a análise de risco, no capítulo IV; e a avaliação sobre a governança na gestão dos recursos minerais, no capítulo V. A conclusão, em que são apresentados os aspectos mais relevantes do levantamento, encontra-se no capítulo VI. O capítulo VII traz os benefícios esperados da ação de controle. A proposta de encaminhamento é apresentada no capítulo VIII; e os apêndices no capítulo IX.

I.4 Metodologia e limitações

7. A metodologia utilizada se baseou nos documentos Levantamento de Eventos de Risco, Análise *SWOT* e Análise Simplificada de Risco, aplicados em Auditoria, elaborados pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), com o emprego de técnicas de Matriz de Planejamento, Mapa de Processos e Matriz de Riscos.

8. O planejamento consistiu na coleta de informações preliminares para conhecer a ANM, identificando seus objetivos, organização, funcionamento, responsáveis e atribuições. Foram utilizadas as seguintes fontes de informação: legislação que institui e regulamenta o DNPM e que cria a ANM, pesquisa na *internet*, exame documental, jurisprudência do TCU, observação direta, entrevistas com gestores e notícias veiculadas pela imprensa.

9. A metodologia empregada permitiu a identificação de possíveis eventos de risco, *stakeholders* que deveriam ser entrevistados, processos de trabalho mais relevantes a serem mapeados, nos quais foram levantadas forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, bem como identificados e ponderados os riscos envolvidos e definidas eventuais ações de controle.

10. Os procedimentos e as técnicas de auditoria foram realizados nas seguintes entidades: sede da Agência Nacional de Mineração (ANM) em Brasília, superintendências da ANM em Minas Gerais e no Pará. As superintendências em Goiás e no Espírito Santo encaminharam respostas a ofício de requisição. Houve necessidade, ainda, de encaminhar ao Diretor-geral da ANM, via e-mail, a entrevista destinada a avaliar a governança em políticas públicas.

11. Esses procedimentos, as análises e as conclusões finais do presente trabalho estão em conformidade com as normas e as técnicas de auditoria aceitas pelo Tribunal (NAT).

II - VISÃO GERAL

II.1 O Setor Mineral na economia

12. O Brasil detém um dos maiores patrimônios minerais do mundo e está entre os grandes produtores e exportadores.

Figura 1: Principais reservas minerais brasileiras de alumínio, cobre, estanho, ferro, manganês, nióbio, níquel e ouro.



Fonte: Anuário Mineral Brasileiro 2017, pg. 12

13. De acordo com o Anuário Mineral Brasileiro 2017, a produção está concentrada nos estados de Minas Gerais e Pará (87%), tendo o ferro representado 64,3% do valor da produção das oito principais substâncias metálicas (pg. 10 e 11). Em 2016, o ranking do valor da produção mineral comercializada (principais substâncias metálicas) foi liderado pelos estados de Minas Gerais (46,81% ou R\$ 33.659.714.059,00), Pará (40,10% ou R\$ 28.829.470.884,00), Goiás (6,46% ou R\$ 4.641.236.785,00) e Mato Grosso (2,16% ou R\$ 1.550.984.327,00).

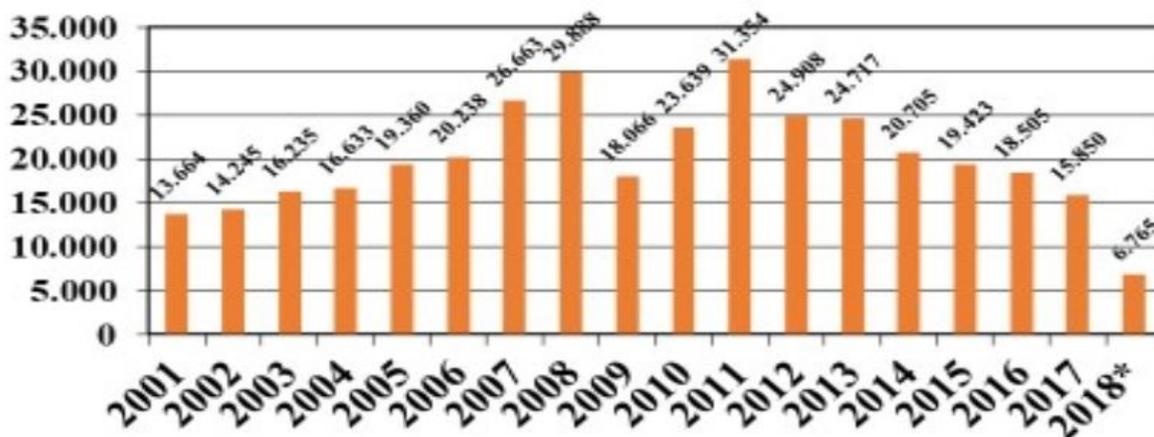
14. Segundo o Relatório de Gestão de 2017, ano base 2016, foram outorgados 3.641 títulos, dos quais 3.522 para autorização de pesquisa (42,8% na região Nordeste), 32 para concessão de lavra (53,1% na região centro-oeste) e 87 para permissão de lavra garimpeira (70,1% na região Norte), com destaque para o ouro nos três tipos de outorga (Anuário Mineral Brasileiro, pg. 10, 11, 34 e 36).

15. Havia cento e oitenta e sete minas em produção, das quais um terço com produção bruta de minério acima de 1.000.000 toneladas/ano (Anuário Mineral Brasileiro, pg. 10, 11, 19, 34 e 36). O número de requerimentos por ano encontra-se representado no gráfico abaixo:

Gráfico 1: Novos requerimentos

Novos Requerimentos

(Autorização de Pesquisa, Licenciamento, Permissão de Lavra Garimpeira e Registro de Extração)
 (*Até 30 de junho)

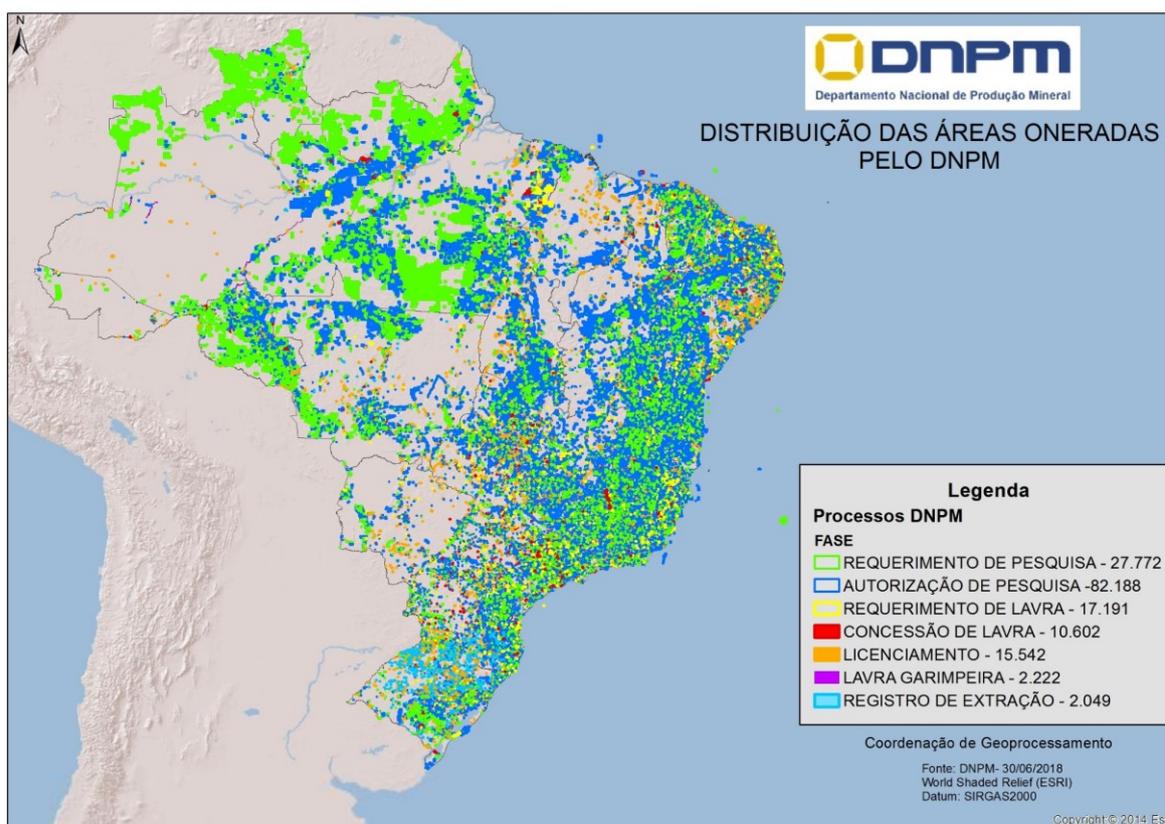


Fonte: ANM

16. Em 2016, foram arrecadados um bilhão e quatrocentos mil reais à título de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), dos quais pouco mais de um bilhão é oriundo da exploração do ferro. O recolhimento da CFEM encontrava-se assim dividido por região geográfica: 54,98% no Sudeste, 37,16% no Norte, 7,11% no Centro-oeste, 0,7% no Nordeste e 0,05% no Sul (Anuário Mineral Brasileiro, pg. 10, 11 e 34).

17. No comércio exterior, foram exportados mais de 31 bilhões em bens primários e importados mais de 5 bilhões em bens manufaturados, gerando um superávit de 26 bilhões de reais. O ferro e o alumínio são os principais itens de exportação, tendo como destino a China, os Estados Unidos e o Japão. Os principais países de origem das substâncias importadas pelo Brasil são Chile, China e Peru (Anuário Mineral Brasileiro, pg. 27 e 32). Estudos elaborados pela Secretaria Nacional de Geologia, Mineração e Transformação Mineral do Ministério de Minas e Energia (SGM/MME) mostram que o efeito multiplicador de empregos, no setor mineral, era de 1:13.

Figura 2: Distribuição das áreas oneradas pelo DNPM (acumulado até 30/6/2018)



Fonte: ANM

II.2 Constituição Federal e códigos

18. Os recursos hídricos e minerais são tratados nos seguintes dispositivos da Constituição Federal: art. 20, inc. IX e § 1º; art. 21, incs. XV e XXV; art. 22, incs. XII e XVII; art. 23, inc. XI e parágrafo único; art. 24, inc. VI; art. 26, inc. I; art. 48, inc. V; art. 49, inc. XVI; art. 91, inc. III do § 1º; art. 153, § 5º; art. 155, § 3º; art. 174, §§ 3º e 4º; art. 176, *caput* e §§ 1º a 4º; art. 225, § 2º; e art. 231, § 3º. Dentre esses, destacamos o inciso XI do art. 23, que assinala ser competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios “registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios”. As principais normas infraconstitucionais são o Código de Mineração (Decreto-Lei 227, de 28/2/1967) e o Código de Águas Minerais (Decreto-Lei 7841, de 8/8/1945) e suas legislações complementares.

II.3 Arcabouço institucional e o marco regulatório infraconstitucional da Mineração

19. O Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), foi criado pela Lei 8.876, de 2/5/1994, na forma de Autarquia vinculada ao Ministério de Minas e Energia, dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia patrimonial, administrativa e financeira, com sede e foro em Brasília, Distrito Federal, e circunscrição em todo o território nacional. É integrado por vinte e cinco unidades gestoras, seis escritórios regionais e um Centro de Pesquisas Paleontológicas da Chapada do Araripe (Museu do Crato). Cada Unidade Gestora possui estrutura organizativa própria com autonomia administrativa e financeira para a gestão na circunscrição (Relatório de Gestão 2017, ano base 2016, pg. 14).

20. O DNPM foi instituído com a finalidade promover o planejamento e o fomento da exploração mineral e do aproveitamento dos recursos minerais e superintender as pesquisas geológicas, minerais e de tecnologia mineral, e, ainda, assegurar, controlar e fiscalizar as atividades de mineração, na forma do Código de Mineração, do Código de Águas Minerais, dos respectivos regulamentos e da legislação complementar. Assim, desenvolve sua missão institucional como órgão executor da política pública para a mineração e seu desenvolvimento sustentável e de gestor do patrimônio mineral brasileiro.

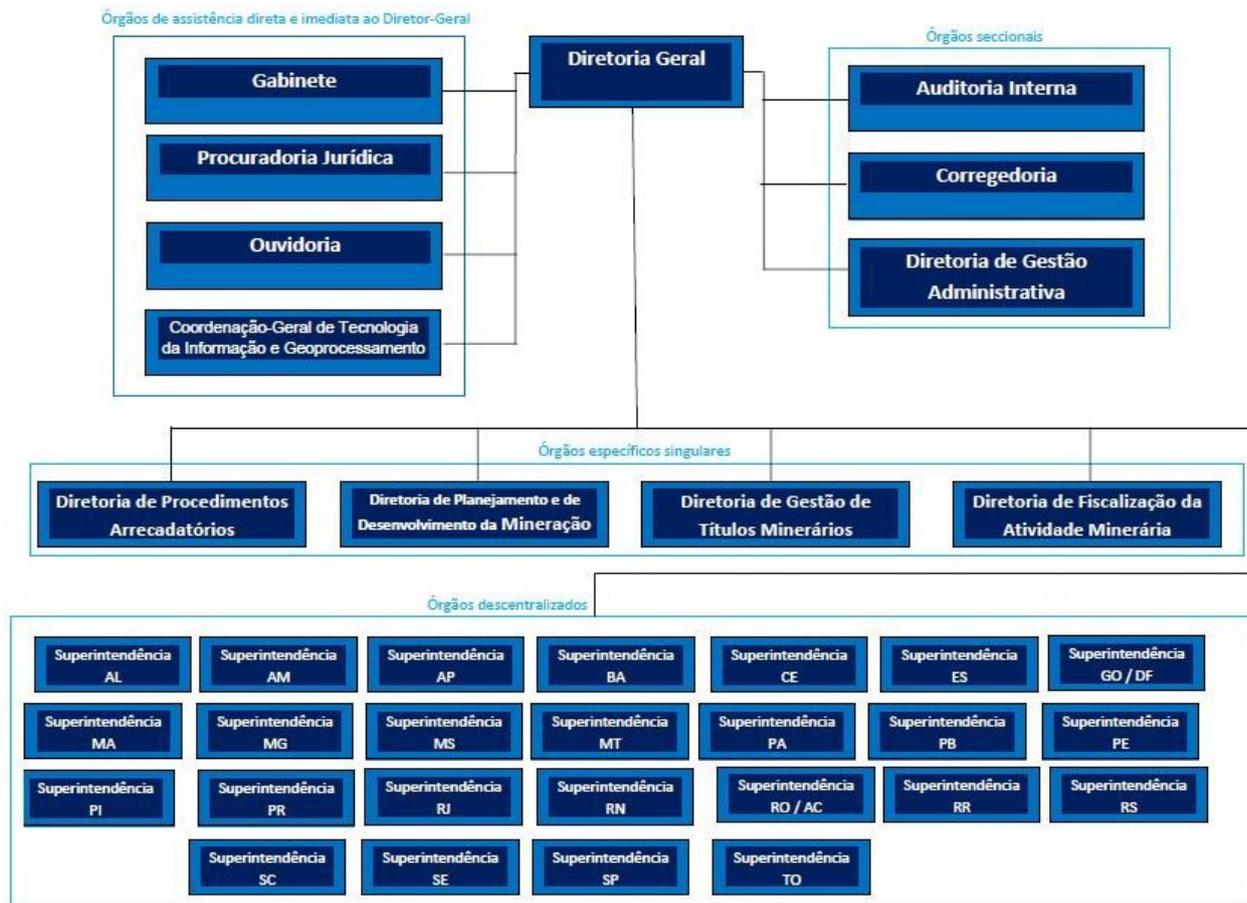
21. Contudo, constatou-se a necessidade de fortalecer a eficiência da ação do Estado no desenvolvimento da indústria da mineração, por meio da instituição de regras e normas regulatórias que induzissem ao melhor aproveitamento dos recursos naturais, de forma sustentável, estimulando a competitividade entre as empresas e promovendo um maior grau de agregação de valor ao produto mineral.
22. A partir de subsídios fornecidos pela Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral do Ministério de Minas e Energia (SGM/MME), foram elaboradas as medidas provisórias 789, 790 e 791.
23. A Medida Provisória 789, atinente às modificações na regulamentação da CFEM, transformou-se na Lei 13.540, de 18/12/2017. A MP 790, que versava sobre a alteração do Código de Mineração, perdeu validade, em 29/11/2017, por não ter sido aprovada pelo Congresso Nacional. Por fim, a MP 791, que criava a ANM, foi convertida na Lei 13.575, de 26/12/2017.

II.4 Natureza, Finalidade e Estrutura da ANM

24. Apesar da extinção do DNPM e da criação da ANM pela Lei 13.575/2017, o Regimento Interno da Agência ainda não foi aprovado (Peça 15, p. 17) e a Diretoria Colegiada não foi sabatinada pelo Senado para posterior nomeação pelo Presidente da República (art. 33, §2º, Lei 13.575/2017). Considerando que ainda não foi publicado o decreto de regulamentação, a ANM não se encontra instalada (RG 2018, ano base 2017, pg. 12), permanecendo a estrutura regimental e organizacional estabelecida pelo Decreto 7.092/2010 (art. 37 da Lei 13.575/2017). O Regimento Interno do DNPM foi aprovado pela Portaria MME 247/2011. A recriação das superintendências foi vetada (§ único do art. 1º), por se tratar de competência privativa do Presidente da República (art. 84, inciso VI, alínea “a”, da CF/1988).
25. A agência reguladora é integrante da Administração Pública federal indireta, está submetida ao regime autárquico especial, estando vinculada ao MME. Apesar da previsão, no projeto de lei, de recriação das superintendências regionais, o artigo foi vetado pela Presidência da República, sob o argumento de que a matéria estaria afeta ao Poder Executivo, não devendo ser disciplinada pelo Congresso Nacional.
26. De acordo com o art. 2º, da Lei 13.575/2017, compete à ANM, dentre outros: (i) implementar a política nacional para a mineração (inciso I); (ii) regulamentar os processos administrativos sob sua competência, notadamente a outorga de títulos minerários, a fiscalização de atividades de mineração e aplicação de sanções (inciso VIII); (iii) emitir o Certificado do Processo de Kimberley, de que trata a Lei 10.743/2003, ressalvada a competência prevista no §2º do art. 6º da referida Lei (inciso X); (iv) fiscalizar a atividade de mineração (inciso XI); (v) regular, fiscalizar, arrecadar, constituir e cobrar os créditos decorrentes da compensação financeira de que trata a Lei 7.990/1989 (inciso XII, letra a); (vi) declarar a caducidade dos direitos minerários, cuja outorga de concessões de lavra seja de sua competência (inciso XIX); e (vii) regulamentar o compartilhamento de informações sobre a atividade de mineração entre órgãos e entidades da União, dos Estados, do DF e dos Municípios (inciso XXXIV).
27. A outorga e a fiscalização são reconhecidas como instrumentos de regulação (Relatório de Gestão 2017, ano base 2016, pg. 21). A ANM terá as funções de regulação e fiscalização (RG 2018, ano base 2017, pg. 12).
28. O art. 5º, caput e § 7º, da Lei 13.575/2017 estabelece que a ANM será dirigida por Diretoria Colegiada, composta por um Diretor-Geral e quatro Diretores, que exercerão mandato de quatro anos, não coincidentes, permitida única recondução.
29. Atualmente, o DNPM possui uma gestão centralizada na Sede em Brasília, gerida por um Diretor-Geral, com órgãos de assistência direta e imediata - Gabinete, Procuradoria Jurídica, Ouvidoria e Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e Geoprocessamento - como órgãos seccionais: Auditoria Interna, Corregedoria e Diretoria de Gestão Administrativa.
30. O DNPM também possui superintendências em todos os Estados, exceto no Acre, e seis escritórios: Poços de Caldas, Governador Valadares, Patos de Minas (MG), Itaituba (PA), Criciúma (SC) e Crato (CE) e um Centro de Pesquisas Paleontológicas da Chapada do Araripe (Museu do Crato). Cada Unidade Gestora possui uma estrutura organizativa própria com autonomia administrativa e financeira para realizar a gestão no âmbito de sua circunscrição.

31. As áreas-fim do DNPM correspondem às Diretorias de Procedimentos Arrecadatórios (Dipar); de Planejamento e de Desenvolvimento da Mineração (Diplam), de Gestão de Títulos Minerários (DGTM) e de Fiscalização da Atividade Minerária (Difis).

Figura 3: Órgãos de assistência direta e imediata ao Diretor-geral



Fonte: ANM

32. Compete à Diretoria de Procedimentos Arrecadatórios (Dipar), especialmente: gerenciar as receitas do DNPM; coordenar e controlar a arrecadação; executar a cobrança, a distribuição das quotas-partes e a fiscalização sobre a arrecadação da CFEM; e promover, fiscalizar e controlar o recolhimento de taxas, emolumentos, multas e ressarcimentos (art. 53 do Regimento Interno).

33. À Diretoria de Fiscalização da Atividade Minerária (Difis) compete, em especial: coordenar e gerir o planejamento e a execução da ação de fiscalização da atividade minerária; e efetuar o aperfeiçoamento normativo dos procedimentos fiscalizatórios (art. 76 do Regimento Interno).

34. À Diretoria de Planejamento e de Desenvolvimento da Mineração (Diplam) compete, em especial: compatibilizar o planejamento setorial das atividades de mineração com o institucional; apoiar as formas associativas e cooperativistas e a organização de arranjos produtivos locais e executar projetos interinstitucionais nas áreas de geologia de depósitos minerais, de tecnologia mineral e de meio ambiente (art. 59 do Regimento Interno).

35. À Diretoria de Gestão de Títulos Minerários (DGTM) compete, em especial: planejar, gerenciar e padronizar as atividades relacionadas à outorga de títulos minerários de exploração e aproveitamento de recursos minerais; organizar, supervisionar e orientar as atividades relacionadas à manutenção de informações em banco de dados, relativas aos títulos minerários, promovendo sua modernização e racionalização e coordenar o atendimento ao cidadão, no que se refere a processos de direitos minerários (art. 67 do Regimento Interno).

36. Às superintendências compete, especialmente: realizar atividades relacionadas a arrecadação, cobrança, outorga, vistorias, atendimento ao cidadão, ação fiscal, análise da legalidade dos atos, obtenção de informações sobre economia mineral e o uso de geotecnologias (art. 85 do Regimento Interno).

II.5 O planejamento da ANM e do setor mineral

37. De acordo com o Relatório de Gestão 2017, ano base 2016, temos a seguinte situação:

a) o Ministério de Minas e Energia (MME) é o órgão responsável pelo estabelecimento das diretrizes básicas das políticas públicas do Governo Federal para a mineração, por meio da Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral (SGM);

b) o Planejamento Estratégico com objetivos de longo prazo, com os cenários de atuação construídos e a análise dos pontos fortes, fracos, oportunidades e ameaças para o delineamento de planos e metas não está formalizado e estruturado em um documento validado e disseminado para toda a Gestão do DNPM; e

c) as ações e desempenho estão subordinados ao Planejamento Governamental baseado no Plano Plurianual e Macro estratégias, como o Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM 2030) que se origina no MME, ou mesmo, na Presidência da República.

II.6 Aspectos orçamentários e financeiros

38. De acordo com o Relatório de Gestão 2017, o limite orçamentário autorizado em 2016 totalizou R\$ 53.549.249,00, dos quais R\$ 48.028.771,00 foram destinados à dotação das ações Gestão e Manutenção e R\$ 5.520.478,00 à dotação de atividades finalísticas (p. 33, Quadro 5). Nesse exercício, o DNPM geriu um orçamento global de R\$ 478.037.954,00 (p. 74), tendo arrecadado uma receita de R\$ 1.915.136.391,80.

39. Ainda conforme esse relatório, o risco observado ao desenvolvimento das atividades foi a discrepância entre os recursos orçamentários aprovados na Lei Orçamentária Anual (LOA) e os referenciais para execução orçamentária e financeira estabelecidos pelo Ministério de Minas e Energia. Dessa forma, teria havido “evidente escassez de recursos orçamentários autorizados e, principalmente, de recursos humanos para a realização das inúmeras demandas operacionais da Autarquia” (p. 22).

II.7 Receitas da ANM

40. Nos termos do art. 19 da Lei 13.575/2017, as receitas da ANM decorrem das seguintes fontes:

a) o produto de operações de crédito efetuadas no País e no exterior;

b) o produto do pagamento pelo titular de autorização de pesquisa, até a entrega do relatório final dos trabalhos, de taxa anual por hectare 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;

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

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

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

f) as receitas provenientes das áreas colocadas em disponibilidade, de qualquer natureza; e

g) 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 8.001/1990.

41. A receita da ANM foi assim composta nos últimos três anos (RG 2017, ano base 2016):

Tabela 1: Arrecadação da ANM de 2015 a 2017

Receitas	2017	2016	2015
Exploração de Recursos Minerais – CFEM	1.837.048.217,16	1.797.858.77,72	1.519.001.456,17
Outorga do Direito de Exploração e Pesq.	80.771.320,51	79.906.124,94	65.479.790,28

Mineral TAH			
Multas previstas na Legislação Mineral	17.263.909,85	14.900.878,34	10.868.940,45
Certificação e Homologação da Atividade Mineral	3.625.664,05	5.715.164,97	4.413.294,46
Serviço de Cadastro da Atividade Mineral	8.830.610,13	13.261.804,53	12.232.322,47
Serviço Inspeção e Fiscalização	1.646.802,00	1.752.589,53	1.226.172,23
Compras e Publicações	103.205,86	75.269,61	142.699,27
Parcelamentos Cancelados	1.574.257,89	1.665.802,16	1.279.100,54
Total	1.950.863.987,45	1.915.136.391,80	1.614.643.775,87

Fonte: Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM (peça 15, p. 22 e Relatório de Gestão 2017, ano base 2016, pg. 69)

II.8 Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM)

42. Além dos arts. 20, inciso IX e § 1º; 23, inciso XI e parágrafo único; e 176, §§ 1º e 2º da Constituição Federal e do Código de Mineração, as seguintes normas orientam a arrecadação da CFEM e disciplinam eventuais sanções: arts. 1º, 6º, 8º e 9º da Lei 7.990/1989; art. 2º da Lei 8.001/1990; arts. 1º, 2º e 3º, IX da Lei 8.876/1994; art. 47 da Lei 9.636/1998; Lei 13.540/2017 que altera as leis 7.990/1989 e 8001/1990; arts. 1º, 13º, 14º, 15º, 16º, 26º e 27º do Decreto 1/1991; Decretos 9.252/2017 e 9.406/2018; Portaria do Ministério de Minas e Energia 247/2011; Portarias do Diretor-geral do DNPM 157, 158 e 175/1999; 303 e 439/2003; 378/2004; 311/2005; 366 e 389/2010; 521/2014; 155/2016 e 239/2018; Instruções Normativas do Diretor-Geral do DNPM 6 e 8/2000 e 1/2002; Ordens de Serviço 3/2004, 1/2005 e 1/2010; Orientações Normativas 1 a 9/2012; e Pareceres da Procuradoria 564/2007, 3 e 58/2010, 77/2013 e 228/2016.

43. Nos termos do art. 20, inciso XII, da Lei 13.575/2017, compete à ANM, regular, fiscalizar, arrecadar, constituir e cobrar os créditos decorrentes da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), de que trata a Lei 7.990/1989.

44. Quanto à **natureza jurídica** da CFEM, o TCU se posicionou por meio do Acórdão 1004/2016-TCU-Plenário, prolatado no TC 014.293/2012-9 (Auditoria Operacional), no sentido de que a CFEM, tal como a Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos para Fins de Geração de Energia Elétrica (CFURH), possui natureza de contraprestação pela utilização de recursos minerais que compõem o patrimônio do Estado. Prevalece a jurisprudência de que seria uma receita patrimonial de caráter não-tributário, cuja origem se encontra na exploração do patrimônio público, uma vez que os recursos naturais aos quais se relaciona pertencem, por disposição constitucional, à União. Entretanto, a classificação como receita patrimonial não parece enquadrar-se perfeitamente à natureza e aos fins da compensação ambiental, porquanto o código orçamentário destina-se a recursos financeiros decorrentes da exploração de recursos naturais do Estado por particulares – o que caracteriza um preço público –, o que não é o caso da compensação ambiental, que “tem peculiaridades que a diferenciam do preço público, visto não estar pagando pela utilização de um bem da União, mas indenizando um bem da coletividade que foi suprimido em razão de atividade particular” (Parecer/AGU/PGF/Ibama/Proge 286, de 20/6/2003).

45. O **fato gerador** da CFEM encontra-se definido no art. 15 do Decreto 1/1991, *in verbis*:

Art. 15. Constitui fato gerador da compensação financeira devida pela exploração de recursos minerais a saída por venda do produto mineral das áreas da jazida, mina, salina ou de outros depósitos minerais de onde provêm, ou o de quaisquer estabelecimentos, sempre após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial.

Parágrafo único. Equipara-se à saída por venda o consumo ou a utilização da substância mineral em processo de industrialização realizado dentro das áreas da jazida, mina, salina ou outros depósitos minerais, suas áreas limítrofes ou ainda em qualquer estabelecimento.

46. Já a sua **base de cálculo** encontra-se prevista no art. 2º da Lei 8.001/1990, com redação dada pelo art. 2º da Lei 13.540/2017, *in verbis*:

Art. 2º As alíquotas da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) serão aquelas constantes do Anexo desta Lei, observado o limite de 4% (quatro por cento), e incidirão: (Redação dada pela Lei nº 13 540, de 2017)

I - na venda, sobre a receita bruta da venda, deduzidos os tributos incidentes sobre sua comercialização; (Incluído pela Lei nº 13 540, de 2017)

II - no consumo, sobre a receita bruta calculada, considerado o preço corrente do bem mineral, ou de seu similar, no mercado local, regional, nacional ou internacional, conforme o caso, ou o valor de referência, definido a partir do valor do produto final obtido após a conclusão do respectivo processo de beneficiamento; (Vide Lei nº 13.540, de 2017)

III - nas exportações, sobre a receita calculada, considerada como base de cálculo, no mínimo, o preço parâmetro definido pela Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 19-A da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, e na legislação complementar, ou, na hipótese de inexistência do preço parâmetro, será considerado o valor de referência, observado o disposto nos §§ 10 e 14 deste artigo; (Incluído pela Lei nº 13 540, de 2017)

IV - na hipótese de bem mineral adquirido em hasta pública, sobre o valor de arrematação; ou (Incluído pela Lei nº 13 540, de 2017)

V - na hipótese de extração sob o regime de permissão de lavra garimpeira, sobre o valor da primeira aquisição do bem mineral. (Incluído pela Lei nº 13 540, de 2017)

47. O anexo da Lei 13.540/2017 atualizou as **alíquotas** disciplinadas no art. 2º da Lei 8.001/1990, conforme tabela abaixo:

Tabela 2: Alíquotas por substância para obtenção da CFEM

Alíquota	Substância
3,5%	Ferro, observadas as letras b e c deste Anexo
3%	Bauxita, manganês, nióbio e sal-gema
2%	Diamante e demais substâncias minerais
1,5%	Ouro
1%	Rochas, areias, cascalhos, saibros e demais substâncias minerais quando destinadas ao uso imediato na construção civil; rochas ornamentais; águas minerais e termais

48. Os recursos originados da CFEM não poderão ser **aplicados** em pagamento de dívida ou no quadro permanente de pessoal da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. As receitas deverão ser aplicadas em projetos que, direta ou indiretamente, revertam em prol da comunidade local, na forma de melhoria da infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e educação (item 80 da instrução relativa ao Acórdão 513/2018-TCU-Plenário).

49. Abaixo, quadro com a **arrecadação da CFEM**, no período de 2013 a 2017:

Tabela 3: Arrecadação da CFEM de 2013 a 2017

Exercício	2017	2016	2015	2014	2013
Arrecadação	1.837.048.217,16	1.797.858.757,72	1.519.001.456,17	1.703.460.824,60	2.375.686.740,21

Fonte: ANM

50. De acordo com a ANM, os cinco **maiores arrecadadores de CFEM**, em 2017, foram: Vale S.A. (R\$ 744.408.587,19), Minerações Brasileiras Reunidas (R\$ 159.344.444,95), Salobo Metais S.A. (R\$ 83.100.562,56), CSN Mineração S.A. (R\$ 73.716.813,26) e Anglo American Minério de Ferro S.A. (R\$ 69.332.510,40).

51. Ainda segundo a ANM, em 2017, o seguinte quantitativo de detentores de títulos minerários recolheu CFEM, mês a mês:

Tabela 4: Quantitativo de detentores de títulos minerários e recolhimento de CFEM, mês a mês, em 2017

Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai.	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.
9.153	8.903	14.404	8.367	9.023	8.879	8.786	8.862	8.970	9.691	10.312	7.946

Fonte: ANM

52. Nos termos do art. 20, § 1º, da Constituição de 1988, é assegurada aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da administração da União, a **participação no resultado da exploração** de recursos minerais no respectivo território, a título de compensação financeira (CFEM - Royalties da Mineração). O art. 2º, § 2º, da Lei 8.001/1990, com redação dada pela Lei 13.540/2017, estabelece a seguinte distribuição dos recursos arrecadados a partir da CFEM:

Art. 2º As alíquotas da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) serão aquelas constantes do Anexo desta Lei, observado o limite de 4% (quatro por cento), e incidirão: (Redação dada pela Lei nº 13 540, de 2017)

[...]

§ 2º A distribuição da compensação financeira referida no caput deste artigo será feita de acordo com os seguintes percentuais e critérios: (Redação dada pela Lei nº 13 540, de 2017)

I - 7% (sete por cento) para a entidade reguladora do setor de mineração; (Redação dada pela Lei nº 13 540, de 2017)

II - 1% (um por cento) para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), instituído pelo Decreto-Lei no 719, de 31 de julho de 1969, e restabelecido pela Lei no 8.172, de 18 de janeiro de 1991, destinado ao desenvolvimento científico e tecnológico do setor mineral; (Redação dada pela Lei nº 13 540, de 2017)

II-A (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13 540, de 2017)

III - 1,8% (um inteiro e oito décimos por cento) para o Centro de Tecnologia Mineral (Cetem), vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, criado pela Lei no 7.677, de 21 de outubro de 1988, para a realização de pesquisas, estudos e projetos de tratamento, beneficiamento e industrialização de bens minerais; (Redação dada pela Lei nº 13 540, de 2017)

IV - 0,2% (dois décimos por cento) para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), para atividades de proteção ambiental em regiões impactadas pela mineração; (Incluído pela Lei nº 13 540, de 2017)

V - 15% (quinze por cento) para o Distrito Federal e os Estados onde ocorrer a produção; (Incluído pela Lei nº 13 540, de 2017)

VI - 60% (sessenta por cento) para o Distrito Federal e os Municípios onde ocorrer a produção; (Incluído pela Lei nº 13 540, de 2017)

VII - 15% (quinze por cento) para o Distrito Federal e os Municípios, quando afetados pela atividade de mineração e a produção não ocorrer em seus territórios, [...]: (Incluído pela Lei nº 13 540, de 2017) Regulamento

53. Após as alterações promovidas no artigo da Lei 8.001/1990, que versa sobre a distribuição dos recursos (leis 9.648/1998, 9.984/2000, 9.993/2000 e 13.661/2018), tiveram seu percentual de participação reduzido: o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT (de 2 para 1%), o DNPM/ANM (de 10 para 7%), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama (de 2 para 0,2%) e os estados onde ocorrer a produção (de 23 para 15%). Por outro lado, o Centro de Tecnologia Mineral (Cetem), vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, passou a receber 1,8%, ao passo que a alíquota dos municípios aumentou de 65 para 75%, dos quais 60% são destinados para os municípios produtores e 15% para os municípios afetados. O Distrito Federal recebe as alíquotas destinadas aos estados (15%) e aos municípios onde ocorrer a produção (60%).

54. A nova legislação disciplinou as condições a que devem estar submetidos os municípios e o Distrito Federal para que sejam considerados como **afetados pela atividade de mineração**, caso a produção não ocorra em seus territórios, para fazerem jus ao percentual de 15%:

a) cortados pelas infraestruturas utilizadas para o transporte ferroviário ou dutoviário de substâncias minerais;

b) afetados pelas operações portuárias e de embarque e desembarque de substâncias minerais; e

c) onde se localizem as pilhas de estéril, as barragens de rejeitos e as instalações de beneficiamento de substâncias minerais, bem como as demais instalações previstas no plano de aproveitamento econômico.

II.9 Das superintendências visitadas

55. Tendo em vista a limitação temporal, somente foi possível realizar visitas às superintendências de Minas Gerais e Pará. Ambas estão situadas em prédios pertencentes ao patrimônio público. Apesar da boa localização, as edificações se ressentem de uma melhor conservação. Ao contrário da Superintendência do Pará, em Minas Gerais, grande parte dos processos a ser enviado para a cobrança não está digitalizado. Em ambas as superintendências, os eventos relacionados aos processos da atividade minerária estão registrados digitalmente no cadastro mineiro e os materiais apreendidos pela fiscalização não estão mais armazenados nas sedes, encontrando-se sob a responsabilidade da Receita Federal.

56. Há peculiaridades locais que devem ser consideradas na avaliação das fiscalizações empreendidas pelas regionais. Em Minas Gerais, a maior parte da produção está localizada nas proximidades da capital, facilitando o deslocamento das equipes. Porém, há uma maior diversidade na localização das minas e de pontos de escoamento, conduzindo a uma fiscalização mais capilarizada. No Pará, a produção está localizada em cidades mais distantes da capital (algumas a mais de 1.000 km de Belém), dificultando o deslocamento das equipes. Porém, a produção e o escoamento estão mais concentrados.

II.10 Da Procuradoria

57. A Procuradoria tem buscado alterar sua estrutura operacional, podendo-se citar dentre as inovações implantadas ou em implantação:

a) a responsabilidade pela inscrição em dívida ativa e pela cobrança executiva encontra-se centralizada na Enac, desde março de 2017;

b) a Procuradoria estuda a possibilidade de o exame das licitações e contratos da ANM ser absorvido pela Equipe Nacional de Licitações (Enalic), retirando a atribuição das procuradorias nas superintendências. Se concretizada, a opção viabilizaria uma maior especialização das procuradorias tanto nas superintendências da ANM, no que diz respeito à atividade fim (direito minerário); quanto na Enalic na atividade meio (licitações e contratos), conduzindo a eventual ganho de escala. A equipe encontra-se criada na Advocacia Geral da União (AGU); porém, ainda não atua no âmbito da ANM;

c) disseminação, no âmbito das procuradorias, da utilização do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), que opera como repositório oficial de informações gerenciais da AGU e como Gerenciador Eletrônico de Documentos (GED). Assim, permite: a organização e sintetização da informação em relatórios; a aferição do alcance de metas; o apoio à produção de conteúdo jurídico e de controle de fluxos administrativos; a integração com os sistemas informatizados dos poderes Judiciário e Executivo; e o acompanhamento, à distância, pela Chefia da realidade de cada unidade;

d) a implantação do projeto piloto de “desterritorialização” das unidades da PF/ANM, que consiste em desvincular a atuação do território. A partir de um protocolo centralizado, far-se-á a distribuição das demandas entre todos os procuradores, independentemente de sua lotação física. O projeto pretende: melhorar a equidade e isonomia na distribuição, evitando sobrecarga; reduzir os impactos da sazonalidade de demandas em cada unidade; facilitar a coordenação técnica pela chefia da PF/ANM e pelos coordenadores dos núcleos temáticos; viabilizar uma maior especialização; e aprimorar a consultoria jurídica na qualidade e no tempo; e

d.1) nessa etapa inicial, a PF/ANM/Sede incorporou a operacionalização das unidades do Mato Grosso (Coordenação de Assuntos Minerários) e Rondônia (Coordenação de Cobrança e Recuperação de Créditos da PF/ANM). Já os serviços de consultoria jurídica, anteriormente prestados pelas PF/ANM/MT (incluindo MS) e PF/ANM/RO, passaram a ser exercidos pela PF/ANM/Sede. Assim, os procuradores lotados em MT e RO entraram na distribuição ordinária das respectivas coordenações, passando a emitir manifestações em consultas de matéria minerária provenientes da sede e das superintendências em GO, TO, AM, RR, RO, MT e MS, assim como os demais procuradores que já atuam na PF/ANM/Sede.

58. Em Minas Gerais, encontram-se lotados quatro procuradores. A demanda jurídica no estado é caracterizada por um grande número de processos. No Pará, atualmente atua somente uma Procuradora. Embora o número de processos no Pará seja menor do que em Minas Gerais; o quantitativo é elevado (375 processos, grande parte oriunda de passivo de antigos procuradores), ainda que se considere que muitos receberão análise

conjunta (legislação minerária limita a quantidade de hectares por requerimento). Ademais, a Procuradora atende, ainda, demandas oriundas do Estado do Amapá.

III - PRINCIPAIS PROCESSOS AVALIADOS

59. Por intermédio das análises SWOT (Anexo I do presente relatório), foram evidenciadas as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças relacionadas aos três processos avaliados, a saber: fiscalização, arrecadação e cobrança de CFEM.

III.1 Fiscalização

III.1.1 Contextualização

60. O processo de fiscalização da CFEM tem início a partir da seleção, pelas superintendências, dos agentes passivos a serem fiscalizados, em tese, com base nos seguintes parâmetros: maiores contribuintes (estrato ABCD – hierarquização de acordo com a materialidade da produção mineral), queda no recolhimento mensal da compensação, solicitação de municípios ou estados, denúncias e prazo de prescrição e decadência. Após a seleção da amostra, a carga de cada superintendência, a fiscalização pode se restringir à análise da documentação no processo do minerador junto à ANM (de escritório), a visita à unidade produtiva - lavra (*in loco*) ou a ambas as alternativas.

61. As vistorias *in loco* apresentam resultados mais robustos, pois os técnicos inspecionam a planta do empreendimento, identificam as etapas produtivas, avaliam o fato gerador da CFEM e examinam os documentos fiscais e contábeis. A fiscalização de escritório, realizada nas dependências da ANM, compreende o cruzamento de dados informados pelo minerador no Relatório Anual de Lavra (RAL) com os valores das guias de recolhimento da CFEM e, teoricamente, em caso de acordos de cooperação com as receitas estaduais, o cotejamento dessas informações com os dados fiscais (itens 135-136 da instrução relativa ao Acórdão 513/2018-TCU-Plenário).

62. Por meio do Relatório Anual de Lavra, o minerador informa à ANM, anualmente, dados sobre a exploração mineral (método de lavra, número de trabalhadores, produtividade, etc.). A apresentação do RAL é feita por meio eletrônico, sendo obrigatória para detentores de títulos de lavra ou seus arrendatários, e para detentores de guias de utilização, independentemente da situação operacional das minas (em atividade ou não) sob sua titularidade e/ou responsabilidade. Os dados do RAL são utilizados como fonte para a base oficial de dados e para a definição das vistorias da ANM.

63. Segundo o Manual de Análise do RAL, devido ao elevado quantitativo, a análise é amostral. Utiliza-se: o aplicativo AMB para estratificar os empreendimentos, no qual o estrato A representa 80%, o B, 19% e o C, 1% do valor da produção mineral de cada superintendência; e o aplicativo visualizador do RAL, que também exibe o universo de RAL's com valor de produção nulo (áreas com lavra não iniciada, paralisada, sem comercialização, sem transferências com valoração, etc.), denominado estrato D (itens 132-137 da instrução no Acórdão 657/2012-TCU-Plenário).

64. Deve-se distinguir a fiscalização dos empreendimentos minerários, da pesquisa à lavra, a cargo da Diretoria de Fiscalização da Atividade Minerária (Difis), da fiscalização da arrecadação, a cargo da Diretoria de Procedimentos Arrecadatórios (Dipar). No âmbito da Dipar, a arrecadação e cobrança das receitas da ANM competem à Coordenação de Gestão das Receitas (CGR); enquanto que a competência relativa à CFEM cabe à Coordenação de Fiscalização das Receitas (CFR). As superintendências são integradas pelas divisões de Fiscalização e de Procedimentos Arrecadatórios, com atribuições semelhantes, em parte, às das diretorias da sede.

III.1.2 Pontos fracos

III.1.2.1 Planejamento deficiente, ausência de padronização e de avaliação da fiscalização

65. De acordo com a Dipar, a eventual elaboração dos planos de fiscalização da CFEM de curto, médio e longo prazo aguarda a implantação da ANM. O Regimento Interno da Agência ainda não foi aprovado (Peça 15, p. 17) e a Diretoria Colegiada não foi nomeada. A ANM será instalada depois de publicado o decreto de regulamentação (RG 2018, ano base 2017, pg. 12).

66. A ANM não possui manual de planejamento da fiscalização (Peça 24, p. 2) nem sistema informatizado ou banco de dados nos quais estejam armazenadas informações ou histórico das ações de

fiscalização. Os Sistemas Dipar e CFEM Fiscalização controlam a fiscalização depois que o minerador já foi notificado, ou seja, controlam, na verdade, a dívida do minerador (Peça 15, p. 5).

67. A ANM não possui indicadores que permitam avaliar a fiscalização da CFEM (Peça 15, p. 18). A Superintendência de MG informou que os sistemas não contemplam ferramentas eficientes para planejamento e acompanhamento dos resultados das fiscalizações de CFEM. As principais ferramentas fornecem relatórios gerais da arrecadação, sem especificar o resultado das ações de fiscalização. A eventual extração manual de dados demandaria a mobilização de um quantitativo de servidores que não se encontra disponível no momento (Peça 24, p. 4).

68. A Superintendência do Pará relatou que não dispõe de sistema que permita registrar o planejamento de médio e de longo prazo nem comparar o que foi planejado ao que foi realizado (Peça 19, p. 2). O planejamento anual da fiscalização precisa ser adequado à disponibilidade financeira, em decorrência de contingenciamentos orçamentários (Peça 18, p. 2).

69. Examinando a fiscalização atinente à manutenção de condições de outorga, registrou-se que (itens 115-116 da instrução relativa ao Acórdão 513/2018-TCU-Plenário):

[...] o Diretor de Fiscalização informou (...) que não existe planejamento estruturado e baseado em normativos para programação de fiscalizações de manutenção das condições de outorga (...). Acrescentou que tampouco existe sistema informatizado ou banco de dados nos quais estejam armazenadas informações ou histórico acerca dessas ações.

70. De acordo com a Superintendência do Espírito Santo, nos últimos anos, parte das fiscalizações *in loco* foi efetuada em função de demandas do Ministério Público Federal, da Polícia Federal, e de empresas interessadas em fazerem o parcelamento através da confissão de dívidas. A necessidade de atendimento a pleitos externos pode alterar o planejamento interno (Peça 28, p. 5).

71. Na ausência de um manual definindo as ações de Fiscalização, a Instrução Normativa do Diretor-Geral do DNPM 6/2000 (IN 6/2000) é um dos principais pilares das ações de fiscalização, sendo o único normativo interno identificado diretamente relacionado às ações de fiscalização. Essa IN estabelece as parcelas dedutíveis para obtenção do faturamento líquido sobre as operações de venda do produto mineral (impostos, transporte e seguros); porém, versando apenas sobre aspectos conceituais, sem adentrar em diretrizes procedimentais para a realização das fiscalizações (item 158 da instrução relativa ao Acórdão 513/2018-TCU-Plenário).

72. A eventual edição deste Manual poderia disciplinar alguns temas como o sigilo nas fiscalizações. Como exemplo, no Processo 3219-14.2015.4.01.3821, da Subseção Judiciária de Muriaé, instaurado em virtude de lavra ilegal, o Exmo. Juiz Federal de 1ª Instância questiona a conveniência da notificação aos mineradores sobre a data da fiscalização, por entender que o aviso permitiria a alteração na situação fática. A preocupação do magistrado diz respeito à alteração do empreendimento minerário em si, que pode conduzir, no futuro, à redução na arrecadação. Contudo, na fiscalização específica sobre a arrecadação da CFEM, o aviso prévio é necessário por permitir aos mineradores preparar e disponibilizar a documentação contábil e fiscal atinente a fatos já consumados (venda ou utilização de bem mineral).

73. Na ausência de norma que uniformize e padronize a conduta, os procedimentos a serem aplicados nas fiscalizações ficam a critério dos servidores. Este contexto conduz à aplicação de procedimentos distintos diante de situações idênticas ou, pelo menos, semelhantes. Aspectos fiscalizados em um minerador podem não ser apreciados em outro. A falta de conduta padrão pode gerar questionamentos administrativos e judiciais pela excessiva margem de subjetividade. **A ausência de padronização dos procedimentos representa risco à impessoalidade e à isonomia.**

74. A ANM carece de estruturação, tanto em termos de processos de trabalho quanto na disponibilização de recursos humanos, financeiros e computacionais. Da forma como se encontra, mostram-se precários os processos de planejamento, supervisão e controle das fiscalizações (itens 169-172 da instrução do Acórdão 513/2018-TCU-Plenário).

75. A indefinição do arcabouço institucional, as carências estruturais, a ausência de registro das ações e de avaliação dos seus resultados comprometem o planejamento e a realização das fiscalizações pela Agência

Reguladora. **O contexto caracteriza risco à fiscalização do patrimônio mineral e, em momento posterior, à arrecadação da CFEM.**

III.1.2.2 Inobservância do critério da relevância da produção mineral (estratos ABCD) na realização de fiscalização dos mineradores

76. As metas de fiscalização são definidas pela sede, por região geográfica e por superintendência. Anteriormente, as metas eram qualitativas, considerando a estratificação dos mineradores de acordo com a materialidade de sua produção, na circunscrição de cada superintendência. Contudo, em detrimento das metas qualitativas (estratificação), a sede da ANM passou a fixar metas quantitativas (número de fiscalizações, Peça 25), sem conexão com critérios de risco e potencial de retorno em arrecadação, pois os planos de fiscalização ficam a critério de cada superintendência, sem normatização específica (item 164 da instrução do Acórdão 513/2018-TCU-Plenário).

77. A definição de metas quantitativas pode induzir os servidores a realizarem fiscalizações nos mineradores de médio ou de pequeno porte (estratos C e D), cujos processos apresentam menor complexidade se comparados aos das grandes mineradoras (estratos A e B). Essa opção viabiliza o adimplemento das metas quantitativas (número de fiscalizações); contudo, distorce a amostra, que pode ficar adstrita, pelo menos em parte das superintendências, à fiscalização dos mineradores de menor materialidade de produção, o que pode, em alguns casos, prejudicar a arrecadação.

78. A Superintendência de MG informou que, desde o ciclo de 2016 (maio de 2016 a abril de 2017), não analisa RAL's com base no critério da estratificação. A meta institucional é elaborada em Brasília, tendo sido alterado o critério de seleção (anteriormente baseado nos estratos), pois as superintendências não possuem condições de analisar todos os RALs do estrato A, 60% dos RALs estrato B e 20% dos RALs do estrato C. As análises de RALs são quantitativas, independentemente do estrato (Peça 24, p. 3).

79. Achado semelhante já havia sido identificado na instrução relativa ao Acórdão 513/2018-TCU-Plenário (itens 115 e 116). Examinando a fiscalização atinente à manutenção de condições de outorga, registrou-se que: "A sede estabelece somente metas quantitativas para cada superintendência, que organiza suas próprias ações, como lhe convém".

80. Examinando o critério que disciplina a utilização da estratificação para definição da amostra a ser fiscalizada, a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCom) registrou que o porte da mineradora não parece ser o melhor indicador para definir a frequência das fiscalizações, especialmente se for o único critério utilizado (item 113 da instrução relativa ao Acórdão 513/2018-TCU-Plenário). Acrescente-se que parte dos técnicos entrevistados entende que a maior parte das irregularidades estaria concentrada nos pequenos e médios mineradores.

81. Diante da inobservância da estratificação (divisão dos mineradores de acordo com faturamento, produção e outras variáveis, conforme o Sistema Anuário Mineral Brasileiro), há margem para significativa discricionariedade dos gestores na definição dos aspectos e das empresas a serem fiscalizadas. **A ausência de um critério objetivo para seleção da amostra, que considere risco, relevância e materialidade, representa risco à impessoalidade e à imparcialidade na seleção da amostra a ser fiscalizada.**

III.1.2.3 Quadro de pessoal reduzido

82. A carência de pessoal é um dos principais problemas enfrentados pela ANM, com repercussão nas atividades meio e finalísticas da entidade. Segundo o Relatório de Gestão 2017, ano base 2016, o escritório Regional do Acre encontra-se desativado por falta de pessoal. As Superintendências relataram as seguintes deficiências:

a) Pará: problema para formação e rodízio das equipes por falta de servidores com qualificação adequada, não sendo possível constituir equipes considerando o cargo e a formação (Peça 18, p. 7);

b) Minas Gerais: dificuldades para formação de equipe e ausência de motorista. A situação se agravou pela saída de dois servidores para outros setores (Peça 24, p. 4);

c) Espírito Santo: falta de pessoal para integrar a equipe, o que só seria possível com o envio de servidores de outras superintendências, sob pena de a Divisão de Procedimentos Arrecadatórios (DPA) ficar sem técnicos para atender a demandas urgentes e ao público (Peça 28, p. 4); e

d) Goiás: carência de pessoal com qualificação específica (Peça 27, p. 3).

83. De acordo com a Coordenação de Recursos Humanos, em 2015, o contingenciamento reduziu as capacitações para fiscalização àquelas com ônus limitado ou às iniciadas em 2014 (Peça 15, p. 52). O número de servidores contemplados com cursos direcionados à fiscalização (não adstritos à CFEM) foi reduzido de vinte e dois servidores, em 2016, para dezoito, em 2017.

84. Ainda que em 2016 e 2017 não tenha havido contingenciamento no Plano Orçamentário PO 0001 - Capacitação de Servidores Cíveis da União, Ação 2000 – Administração da Unidade (Peça 16, p. 2), o número de servidores capacitados é reduzido. A falta de treinamento representa risco de falhas e omissões, que pode comprometer as fiscalizações e a arrecadação.

III.1.2.4 Dificuldades operacionais na fiscalização *in loco* (veículos e equipamentos de campo)

85. No que diz respeito à logística para as fiscalizações, as superintendências relataram problemas com a frota veicular e com os equipamentos utilizados nas fiscalizações em campo. Como exemplos: deficiência de equipamentos de informática, GPS e Modem para acesso à internet nas viagens de fiscalização da CFEM, *notebooks* sem manutenção e expansão da utilização do processo eletrônico sem a correspondente atualização da velocidade dos links de internet (MG, Peça 24, p. 5); falta de equipamentos de campo, como *scanners* e *notebooks*, além de *laptop* com licenças de *softwares* desatualizadas (GO, Peça 27, p. 4); *notebooks* defasados tecnologicamente e falta de *desktop* e *scanner* (ES, Peça 28, p. 7).

86. Além da inexistência de GPS, a Superintendência do Pará relatou a ausência de setor de geoprocessamento, havendo apenas uma coordenação subordinada à Direção Geral em Brasília. Os técnicos aprovados nesta função, no concurso de 2006, foram remanejados para outros setores ou cedidos (Peça 22, p. 6).

87. As superintendências não possuem contratos para manutenção da frota veicular, serviço essencial tendo em vista que as fiscalizações *in loco*, por vezes, exigem o percurso de grandes distâncias por rodovias precárias até endereços rurais com localizações imprecisas. De acordo com as superintendências, as principais dificuldades seriam:

a) Pará: frota precária e reduzida (as duas caminhonetes mais novas estão em uso há sete anos, apresentando problemas mecânicos constantes) e dificuldade financeira para locação de veículos. A falta de veículo apropriado se contrapõe ao significativo passivo de empresas pendentes de fiscalização, principalmente nos extratos B e C (Peça 19, p. 6-7);

b) Minas Gerais: veículos em estado precário de conservação e sem manutenção. Em determinadas ocasiões, não haveria nenhum à disposição da arrecadação (Peça 24, p. 4). A Superintendência informou que questões de logística podem influenciar na escolha ou na exclusão de uma empresa da amostra a ser fiscalizada (Peça 24, p. 3);

c) Espírito Santo: veículos com manutenção precária (Peça 28, p. 7); e

d) Goiás: falta de veículo para cinco pessoas (Peça 27, p. 4).

88. A falta ou inadequação da frota veicular e de equipamentos de campo dificultam o pleno exercício das fiscalizações, aumentando a sensação de impunidade entre os mineradores e reduzindo a identificação de sonegadores.

III.1.2.5 Deficiente comprovação das informações auto declaratórias prestadas pelos mineradores, por meio do Relatório Anual de Lavra (RAL)

89. Nos termos do art. 16 da Portaria DNPM 12/2011, a análise do RAL compete à Diretoria de Fiscalização da Atividade Minerária (Difis):

Art. 16. A Diretoria de Fiscalização da Atividade Minerária exercerá rígido controle sobre a apresentação e análise dos RAL's, competindo-lhe articular-se com as superintendências, com a Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento da Mineração, demais diretorias e Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e Geoprocessamento do DNPM, e propor procedimentos e estratégias de atuação visando garantir o cumprimento da legislação mineral e correlata aplicada.

90. De acordo com informações da Dipar, muitas vezes, o RAL menciona valores menores e quantidades maiores do bem mineral comercializado (Peça 15, p. 18). Dentre as principais discrepâncias entre as

informações do RAL e a situação verificada *in loco*, as superintendências informaram: (i) subnotificação do faturamento e valores a maior das deduções das receitas declaradas no RAL (ES, Peça 28, p. 7); e (ii) quantidade produzida, valor de comercialização, estoque inicial e final sendo repetidos por vários anos (PA, Peça 19, p. 6). O comparativo entre CFEM e RAL tem se mostrado muito aquém da realidade de produção e do valor comercializado e pode, invariavelmente, conduzir à apuração de base de cálculo muito menor que a efetivamente obtida pela empresa (GO, Peça 27, p. 4).

91. A Superintendência de Minas Gerais relatou que as principais discrepâncias seriam: valor mensal de operação, valores de deduções da base de cálculo e valores recolhidos (MG, Peça 24, p. 4). Informou, ainda, que a análise das defesas nos processos de cobrança, decorrentes da análise do RAL, revelou que a metodologia de fiscalização deve ser aperfeiçoada. Muitos processos teriam sido abertos por inconsistências nas informações declaradas pelo minerador no RAL, sendo que os dados fiscais trazidos aos autos, no momento da defesa, eram diversos, o que muitas vezes resulta na extinção do processo ou na redução substancial do débito (Peça 24, p. 5).

92. Os mineradores recolhem os valores devidos de CFEM por meio das guias de recolhimento, geradas automaticamente pelo site da ANM. O cruzamento manual entre as informações fornecidas pelo minerador no RAL com a documentação fiscal/contábil ocorre somente nas situações (itens 137 a 139 da instrução do Acórdão 513/2018-TCU-Plenário):

a) fiscalização de escritório: se as informações prestadas no RAL não coincidirem com as constantes das guias de depósito da CFEM, pode-se verificar recolhimento a menor de CFEM ou ausência de recolhimento. A fragilidade deste tipo de fiscalização reside no fato de estar baseada no RAL (informações auto declaratórias prestadas pelos mineradores), sem verificar as etapas produtivas e os custos, para identificar: o fato gerador da CFEM, a última fase de beneficiamento e as parcelas passíveis de dedução; e

b) fiscalização *in loco*: nas quais pode-se identificar as inconsistências a partir da análise dos livros fiscais e das etapas do processo produtivo (identificando a etapa na qual ocorre o fato gerador), e não somente dos dados declarados pelos mineradores no RAL. Em tese, neste tipo de fiscalização os técnicos da ANM reúnem condições mais favoráveis para o cálculo da CFEM, o que tende a fornecer resultados mais significativos em termos arrecadatórios.

93. Apesar de as fiscalizações *in loco* apresentarem resultados mais consistentes, as dificuldades operacionais tendem a conduzir as superintendências a executarem, na maior parte das vezes, fiscalizações de escritório. Essa tendência foi observada nos últimos quatro anos, conforme a tabela abaixo que mostra a diferença entre o número de fiscalizações *in loco* e de escritório conduzidas pelas superintendências de Goiás e do Espírito Santo:

Tabela 5: número de fiscalizações *in loco* e de escritório nas Superintendências de Goiás e Espírito Santo:

Exercício		2015	2016	2017	2018
Goiás	Número de empresas fiscalizadas em escritório	44	66	3	113
	Número de empresas fiscalizadas <i>in loco</i>	3	16	8	27
Espírito Santo	Número de empresas fiscalizadas em escritório	19	15	12	46
	Número de empresas fiscalizadas <i>in loco</i>	2	1	4	7

Fonte: Superintendências de GO e ES (peças 27, p. 3 e 28, p. 4)

94. Embora outros fatores possam ter contribuído, pode-se observar a relevância dos trabalhos *in loco*, a partir da comparação, ano a ano, entre a redução do número deste tipo de fiscalização com o número e com o valor das notificações lavradas pela Superintendência de MG.

Tabela 6: Fiscalizações *in loco* e número e valor das notificações lavradas

Notificações/Exercícios	2015	2016	2017
Notificações lavradas	117	64	9
Valor das notificações lavradas	R\$ 119.973.693,48	R\$ 34.721.558,15	R\$ 5.567.974,41

Fonte: Superintendência de Minas Gerais

95. Ademais, essa comparação aponta que a constante redução nas notificações lavradas representou uma queda desproporcional no valor médio correspondente dessas notificações, que passou de R\$ 1.025.416,18 (R\$ 116.973.693,48/117), em 2015, para R\$ 618.663,82 (R\$ 5.567.974,41/9), em 2017.

96. Contrariando a tendência, a Superintendência do Pará informou que, de 2015 a 2017, não realizou fiscalizações de escritório, tendo realizado somente fiscalizações *in loco*, sendo: trinta e três em 2015, cinquenta e seis em 2016 e quarenta e uma em 2017 (Peça 19, p. 5).

97. De acordo com a ANM, nas cinco empresas com maior produção mineral de 2015 a 2017, ocorreram as seguintes fiscalizações *in loco*: Vale S.A. (em 2017), Salobo Metais S.A. (em 2016), Mineração Rio do Norte (em 2016) em Mineração Paragominas (em 2017), conforme Peça 15, p. 16.

98. A necessidade da comprovação das informações auto declaratórias prestadas pelos mineradores, por meio do RAL, e a não utilização do cruzamento de dados com outras bases de informação perdura há vários exercícios, tendo sido identificada em auditorias anteriores do TCU:

a) durante as fiscalizações *in loco*, é comum haver inconsistências entre os custos, insumos, valores de produção e o montante recolhido a título de CFEM (item 136 da instrução relativa ao Acórdão 657/2012-TCU-Plenário); e

b) a implementação de sistema informatizado no DNPM capaz de receber e processar informações oriundas das secretarias de fazenda estaduais acerca do faturamento das mineradoras permitiria o cruzamento dos dados constantes do RAL com o Plano de Aproveitamento Econômico PAE (item 188, Peça 15, TC 027.591.2010-7).

99. Na ausência de intervenção da Agência, o recolhimento de CFEM ocorre de acordo com as informações sobre produção preenchidas pelo próprio minerador, por meio do RAL. Na falta de aferição desses dados, prevalece o risco de os mineradores declararem dados que conduzam a um recolhimento a menor da CFEM.

III.1.3 Pontos fortes

III.1.3.1 Acordos de cooperação celebrados entre as superintendências e as prefeituras

100. Nas áreas mais remotas, há maior dificuldade para as equipes de fiscalização *in loco* identificarem os endereços informados pelos mineradores. Nesses casos, a formalização de acordos de cooperação com as prefeituras, em geral sem repasse financeiro, auxilia na localização dos logradouros dos mineradores em áreas rurais e de difícil acesso, agilizando a fiscalização. Tais aspectos contribuem para a redução e/ou superação das dificuldades operacionais, como a precariedade na conservação dos veículos e das vias de acesso, o baixo valor das diárias e o limite financeiro para locação de veículos.

101. A Superintendência do Pará, por exemplo, relatou que o limite para locação de veículo (R\$ 800,00 com o Cartão de Pagamento do Governo Federal) seria suficiente apenas para dois dias de deslocamento. No caso de a fiscalização estar programada para as regiões Sul ou Oeste do Estado, o valor seria suficiente apenas para se chegar ao destino (Peça 18, p. 6-7). Nesses casos, o desconhecimento sobre a exata localização do empreendimento pode inviabilizar a fiscalização.

102. Apesar de a celebração desses pactos ser considerada como um ponto forte, deve-se ressaltar que a maior parte dos acordos para cooperação nas áreas de fiscalização e de arrecadação encontra-se vencido, carecendo de renovação (Peça 15, p. 25-43).

III.1.3.2 Edição da Portaria DNPM 155, de 12/5/2016, e discussão de Manual de Fiscalização de CFEM

103. Por meio da edição da Portaria DNPM 155/2016, foram atualizados e consolidados diversos normativos do DNPM. A dispersão das normas conduzia à lentidão na aplicação dos procedimentos e à eventual conflito entre regras. A edição da Portaria viabilizou a revogação de mais de sessenta normativos internos, facilitou a consulta dos servidores em campo (norma única em contraposição a diversidade então vigente), permitiu a atualização de diversos dispositivos defasados e facilitou o acesso e a compreensão, pelos jurisdicionados, sobre as regras a que estão submetidos.

104. Outro tema que pode representar um incremento no desempenho das ações é o retorno da discussão, na Dipar – DF, sobre a edição de Manual de Fiscalização de CFEM. Após a criação da ANM, um

grupo de trabalho elaborou a minuta do Manual de Fiscalização da CFEM. Embora pendente de aprovação, a possibilidade de normatização traria uniformidade e padronização, evitando uma excessiva margem de discricionariedade.

105. A falta de uniformidade dificulta a fiscalização, sobrecarrega o reduzido quadro de pessoal e retarda a arrecadação. A partir de critérios objetivos, poder-se-ia assegurar a impessoalidade e a isonomia na aplicação dos procedimentos, reduzindo eventuais contestações administrativas e judiciais.

III.1.3.3 Estabelecimento de penalidades para infrações

106. A Lei 8.001/1990, modificada pela Lei 13.540/2017, elenca as seguintes sanções por infrações administrativas, *in verbis*:

Art. 2o-C. Sem prejuízo de possível responsabilização criminal, constituem infrações administrativas puníveis com multa a ser aplicada pela entidade reguladora do setor de mineração: (Incluído pela Lei nº 13 540, de 2017)

I - fornecimento de declarações ou informações inverídicas; (Incluído pela Lei nº 13 540, de 2017)

II - falsificação, adulteração, inutilização, simulação ou alteração dos registros e da escrituração de livros e de outros documentos exigidos pela fiscalização; (Incluído pela Lei nº 13 540, de 2017)

III - recusa injustificada em apresentar os documentos requisitados pela entidade reguladora; e (Incluído pela Lei nº 13 540, de 2017)

IV - apuração de CFEM menor que a devida, em desacordo com o disposto no inciso II do **caput** e no § 10 do art. 2o desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13 540, de 2017)

§ 1o Nas hipóteses previstas nos incisos I e II do **caput** deste artigo, a multa será de 20% (vinte por cento) do valor apurado pela entidade reguladora do setor de mineração ou de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), o que for maior. (Incluído pela Lei nº 13 540, de 2017)

§ 2o Na hipótese prevista no inciso III do **caput** deste artigo, a multa será de 0,33% (trinta e três centésimos por cento) ao dia até o limite máximo de 20% (vinte por cento) do valor apurado pela entidade reguladora do setor de mineração. (Incluído pela Lei nº 13 540, de 2017)

§ 3o Constatada a reincidência da infração descrita no inciso III do **caput** deste artigo, será determinada a suspensão das atividades de lavra até o adimplemento da obrigação de apresentação dos documentos requisitados pela entidade reguladora do setor de mineração, além da aplicação da multa em dobro. (Incluído pela Lei nº 13 540, de 2017)

§ 4o Na hipótese prevista no inciso IV do **caput** deste artigo, a multa será de 30% (trinta por cento) do valor apurado pela entidade reguladora do setor de mineração a título de CFEM. (Incluído pela Lei nº 13 540, de 2017)

§ 5o As multas de que trata este artigo serão corrigidas anualmente, por ato da entidade reguladora do setor de mineração, no máximo, pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). (Incluído pela Lei nº 13 540, de 2017)

107. Infere-se da informação prestada pelo DNPM, abaixo transcrita, que a simples previsão de tais sanções já refletiu positivamente na arrecadação da CFEM (Peça 15, p. 17):

Observa-se um crescimento significativo no valor arrecadado e no número de boletos pagos, visto que os pagamentos devem seguir a regra de um boleto para cada processo/substância/ município, o aumento na quantidade de boletos pode significar um recolhimento de processos que não recolhiam a CFEM em meses anteriores. Possivelmente por temor dos mineradores em face das multas criadas pela Lei 13.540/17.

108. Entretanto, vale ressaltar que, segundo a mesma informação (peça 15, p. 17), tal crescimento “não significa que houve redução na sonegação, visto que [...] verifica-se um grande número de empresas que informam um faturamento bruto para os primeiros cinco meses de 2008 inferiores a R\$ 10.000,00”.

III.1.4 Oportunidades

III.1.4.1 Possibilidade de melhorias estruturais e funcionais a partir da implantação da agência

109. A partir da efetiva instalação da Agência pelo Poder Executivo federal, conforme prevê o art. 36 da Lei 13.575/2017, poderiam ser superados entraves institucionais que permanecem pendentes, tais como:

a) indefinição do Poder Legislativo na aprovação da Diretoria Colegiada da ANM (§ 2º, art. 33 da Lei 13.575/2017). Apesar de os nomes que deverão integrar a Diretoria já terem sido indicados pelo Poder Executivo, ainda não foram aprovados pelo Senado Federal. Embora exista a expectativa de que a nomeação possa ocorrer ainda no atual Governo, o calendário e a indefinição do quadro político-eleitoral podem postergar, ainda mais, a aprovação e a subsequente nomeação;

b) o artigo constante da lei de criação da ANM, relativo à recriação das regionais, foi vetado (§ único do art. 1º da Lei 13.575/2017), sob os argumentos de que: a estrutura da Agência não deve ser regulamentada pelo Poder Legislativo, mas pelo Executivo, nos termos do art. 84, inciso VI, alínea “a” da Carta Magna; o dispositivo não seria adequado sem avaliação técnico-operacional sobre as estruturas administrativas da Agência e sobre a necessidade de presença regional. Até que seja aprovado o novo Regimento Interno, a ANM opera com a estrutura do antigo DNPM (art. 37 da Lei 13.575/2017). A nova estrutura será definida por meio de decreto, devendo contar com Procuradoria, Ouvidoria, Corregedoria, Auditoria e unidades administrativas (§ 2º do art. 5º e art. 36 da Lei 13.575/2017); e

c) a equiparação salarial do quadro de pessoal às demais agências reguladoras não foi aprovada. A alteração pode vir a ser realizada no futuro, concedendo tratamento isonômico aos servidores das diversas agências reguladoras, aumentando a atratividade da carreira e incrementando o recrutamento de pessoal com maior qualificação técnica.

III.1.5 Ameaças

III.1.5.1 Interferência política na nomeação dos cargos de direção da ANM

110. Por representarem posições estratégicas no âmbito do setor mineral, a nomeação para os cargos de diretores e superintendentes, a cargo do Presidente da República (art. 84, inciso XXV, CF), é alvo de disputas políticas.

111. Pesquisa na internet evidenciou a existência de diversos procedimentos realizados pela Polícia Federal e/ou o Ministério Público, impetrados em desfavor de ocupantes de cargos em comissão e/ou de (ex)políticos. A extensão das irregularidades pode ser demonstrada pelo fato de as práticas ilegais abrangerem todas as regiões geográficas do país:

a) Operação Timóteo: desencadeada pela Polícia Federal relacionada à organização criminosa investigada por corrupção em cobranças judiciais de royalties da exploração mineral no DF, GO, MG, PA, PR, RJ, RS, SC, SE e TO. A operação incluiu vinte e nove conduções coercitivas, quatro mandatos de prisões preventivas, doze mandados de prisão temporária, sequestro de três imóveis, bloqueio judicial de valores depositados que podem alcançar setenta milhões de reais e busca e apreensão em cinquenta e dois endereços. O esquema tinha a participação de um Diretor do DNPM, Marco Antônio Valadares Moreira, que detinha informações privilegiadas sobre dívidas de royalties, e oferecia o serviço de dois escritórios de advocacia e consultoria a prefeituras. A operação teve início em 2015, a partir de inconsistências na evolução patrimonial de um Diretor do DNPM (Agência Brasil, publicado em 16/12/2016 e consulta, em 22 de agosto de 2018, no endereço eletrônico: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/operacao-timoteo-investiga-esquema-de-corrupcao-em-cobranca-de-royalties/>;

b) Operação Minamata: conduzida pela Polícia Federal para apurar crimes na exploração e comercialização ilegal de ouro em Macapá, Santana, Oiapoque, Rio de Janeiro e São Paulo. Dentre os crimes investigados: condições análogas ao trabalho escravo, degradação ambiental, falsidade ideológica e lavagem de dinheiro. A operação incluiu seis pedidos de prisão preventiva, cinco de prisão temporária, trinta mandados de busca e apreensão, oito conduções coercitivas e bloqueio de cento e treze milhões de reais. Dentre os presos, o então Superintendente do DNPM no Amapá, Romero César da Cruz Peixoto (Revista Mining, 20/2/2018). Também teriam sido presos: Tiago Justa Ribeiro (outro superintendente), Antônio da Justa Feijão e Badú Picanço (ex-deputados federais), Evandro dos Santos Oliveira e Sebastião Chagas Carneiro (diretores da Cooperativa de Garimpeiros de Lourenço - Cogal, cooperativa de fachada), e Antônio de Sousa Pinto, presidente da Coogal. As investigações começaram em 2015, após uma denúncia ao Ministério do Trabalho e

Emprego (MTE). Consulta em 22 de agosto de 2018, nos endereços eletrônicos: <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/pf-prende-11-pessoas-em-operacao-de-combate-a-exploracao-ilegal-de-ouro-no-ap.ghtml>; <http://zedudu.com.br/ex-superintendente-do-dnpm-e-presos-por-esquema-de-exploracao-ilegal-de-ouro/>; e <http://amazonia.org.br/2018/02/com-10-pedidos-de-prisao-pf-busca-ex-parlamentares-em-duas-operacoes-no-ap/>

c) Operação Estrada Real: envolvendo a extração ilegal de ouro no Amapá, incluindo crimes de usurpação de bem da União, crimes ambientais, trabalho escravo e corrupção entre diretores do DNPM e da Cogal. A operação foi deflagrada pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal após denúncia de uma mineradora, em 2016. Dentre as ações, destacam-se o cumprimento de quatro mandados de busca e apreensão em empresas e residências em Macapá e Tartarugalzinho. Entre os investigados, o empresário Altamir Rezende, pai do ex-Deputado Estadual e ex-Secretário Estadual de Transportes do Amapá, Bruno Mineiro. Consulta em 22 de agosto de 2018, no endereço eletrônico: http://www.jdia.com.br/ver_noticia.php?noticia_id=560;

d) Operação Concutare: realizada pela Polícia Federal em Porto Alegre, Taquara, Canoas, Pelotas, Caxias do Sul, Caçapava do Sul, Santa Cruz do Sul, São Luiz Gonzaga (RS) e Florianópolis (SC). A operação incluiu vinte e nove mandados de busca e apreensão e dezoito prisões temporárias, incluindo os secretários de Meio Ambiente do RS, Carlos Niedersberg, e de Porto Alegre, Luiz Fernando Záchia; e o ex-Secretário de Meio Ambiente e ex-Deputado Estadual, Berfran Rosado. De acordo com a PF, empresários subornavam servidores para que ignorassem aspectos técnicos e agilizassem a concessão de licenças ambientais ou de autorização para exploração mineral. Dentre os crimes apurados: crimes ambientais, corrupção ativa e passiva, falsidade ideológica e lavagem de dinheiro (Agência Brasil, publicado há cinco anos e consulta, em 22 de agosto de 2018, nos endereços eletrônicos: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2018/04/operacao-concutare-completa-cinco-anos-sem-condenacoes-cjgighidx00n701pa601b6r1p.html>; e <https://agencia-brasil.jusbrasil.com.br/noticias/100486375/dnpm-vai-reexaminar-autorizacoes-dadas-por-servidor-presos-na-operacao-concutare>

e) Grand Canyon: deflagrada pela Polícia Federal em Belém, Marabá, Goiânia e Brasília. Dentre os presos, o ex-superintendente do DNPM/PA, Thiago Marques de Almeida; o Procurador do DNPM/PA, Ricardo Araújo Lameira; três funcionários e um geólogo que prestava serviços terceirizados. Foram cumpridos quatorze mandados de busca e apreensão e seis mandados de condução coercitiva. A investigação da Polícia Federal e do Ministério Público Federal começou após a divulgação do relatório da CGU. Apurou-se a cobrança de propina para o vazamento de informações privilegiadas e manobras para obtenção de prioridade para emissão de lavras de mineração no DNPM/PA. O núcleo era formado por cinco empresas fantasmas, a maioria em Marabá. Outras doze empresas eram legítimas, sendo beneficiadas com a compra das lavras, pois, em situações normais, não obteriam a licença para exploração. Em alguns casos, grandes mineradoras que pesquisaram as jazidas eram obrigadas a comprar as lavras das empresas falsas (O Liberal, em 23/11/2015 e consulta, em 22 de agosto de 2018, nos endereços eletrônicos: <http://www.geologo.com.br/MAINLINK.ASP?VAIPARA=A%20PoI%C3%ADcia%20no%20DNPM:%20ex-superintendente%20C3%A9%20preso>; e <https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/259753754/mpf-pa-esquema-de-fraudes-no-dnpm-e-desmontado-e-cinco-sao-presos>)

f) Operação Tibagi: desenvolvida pela Polícia Federal para reprimir a extração ilegal de diamantes no Rio Tibagi e a tentativa de legalização das pedras vindas de outras regiões, por meio da expedição fraudulenta de certificados Kimberly (documento oficial para a comercialização internacional de pedras preciosas). Cumpriu-se mandado de prisão preventiva do Superintendente do DNMP no Paraná, Wadir Brandão, acusado de envolvimento na concessão ilegal de alvará de lavra, emissão fraudulenta de certificados Kimberly, tráfico de influência e advocacia administrativa. A operação envolveu, ainda, onze mandados de busca e apreensão (Gazeta do Povo *on line*, atualizado em 12/6/2006, com consulta em 22 de agosto de 2018, no endereço eletrônico: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/policia-federal-prende-superintendente-do-dnpm-do-parana-a2c3azrq7yfba1lip72lu830u>

112. Em alguns casos, a nomeação de gestores por critérios eminentemente políticos tem repercutido negativamente entre os servidores. Como exemplo, a nomeação do Sr. Pablo César de Souza, ex-vereador de Belo Horizonte, para o cargo de Superintendente em Minas Gerais, provocou um pedido de dispensa de vinte e um servidores comissionados (Memorando SEI 3/2017, assinado em 19/10/2017, dois dias após a nomeação ser publicada). Entre os que assinaram o documento estão chefes de serviço, de setor e de divisão, técnicos em

atividade de mineração, especialistas em recursos minerais, além de técnicos e agentes administrativos (peça 30).

III.1.5.2 Ausência de autorização ministerial para reposição no quadro de pessoal, por meio de concurso

113. Atualmente, uma das principais dificuldades da Agência, com repercussão nas áreas meio e fim, é a carência do quadro de pessoal, em decorrência de aposentadorias, posse em outras carreiras, falecimentos, etc.

114. Em 2016, embora estivesse autorizada uma lotação de 1.211 servidores em cargos efetivos, a força de trabalho do DNPM contava apenas com 921. Naquele exercício, quarenta e dois servidores em cargos efetivos se desligaram do Departamento, não havendo cadastro reserva (Relatório de Gestão 2017, ano base 2016, pg. 79-80).

115. O último concurso público para admissão ocorreu em 2010 para 72 vagas de especialista em recursos minerais. Na ocasião, o edital definiu número de vagas padronizado por superintendência, sem observar as peculiaridades e necessidades de cada regional (Concurso Público Edital 1/2005 - DNPM). Na Superintendência do Pará, dos dezoito servidores que ingressaram, mais da metade (dez) não integra mais o quadro da ANM (Peça 22, p. 5).

116. A remuneração atual varia de acordo com a gratificação de desempenho. Contudo, após a criação da Agência, este contingente passará a receber subsídio, incorporando as atuais gratificações. Sem o desconto das gratificações nos proventos, deve crescer o número de pedidos de aposentadoria, aumentando o atual déficit de pessoal. Em 2016, havia 316 servidores aptos a requerer a aposentadoria, recebendo abono permanência (33,47% dos cargos ocupados).

117. A partir de simulações internas, identificou-se a necessidade de acréscimo de 30% ao efetivo atual e de contratação de pessoal em torno de 6% ao ano para suprir o passivo processual e suprir a demanda futura do mercado (previsão de duplicação do setor em quinze anos, conforme Plano Nacional de Mineração/MME), nos termos do item 223 da instrução do Acórdão 513/2018-TCU-Plenário.

III.1.5.3 Contingenciamento orçamentário pelo Governo Federal, comprometendo as fiscalizações

118. De acordo com a Dipar, em 2017, os recursos para pagamento de diárias se esgotaram antes do término do exercício (agosto). As superintendências relataram que as restrições orçamentárias conduzem aos seguintes problemas: (i) falta de recursos para viagens e baixo valor das diárias (PA, Peça 18, p. 7); (ii) ausência de recursos para diárias e combustível (MG, Peça 24, p. 3); (iii) falta de recursos e valor baixo das diárias, comprometendo a programação de fiscalização de 2017 (ES, Peça 28, p. 2); e (iv) falta de recursos para diárias e passagem (GO, Peça 27, p. 4).

III.2 Arrecadação

III.2.1 Contextualização

119. A Diretoria de Procedimentos Arrecadatários (Dipar) é integrada pelas subunidades: Coordenação de Gestão das Receitas e Coordenação de Fiscalização das Receitas. A Dipar coordena, controla e fiscaliza a arrecadação; executa a cobrança; distribui as quotas-partes; promove a interação e dá suporte institucional às superintendências regionais para promover, fiscalizar e controlar o recolhimento de taxas, emolumentos, multas e ressarcimentos. Além disso, desenvolve as atividades inerentes à: definição e atualização dos valores a serem cobrados; previsão das receitas; e celebração de acordos e convênios de cooperação técnica com os entes federados para a fiscalização da CFEM.

120. A obrigação de recolhimento da CFEM recai sobre os detentores de títulos minerários que se encontram nas fases de: concessão de lavra (regime utilizado para extração de substância mineral), licenciamento (regime alternativo para extração de substâncias de emprego imediato na construção civil, como areia, brita, cascalho, etc.) e registro de lavra (restrito a substâncias de emprego imediato na construção civil pela Administração Pública). Também devem recolher CFEM aqueles cujos processos possuem guias de utilização (permite a operação prévia de projeto minerário até a concessão de lavra por meio de portaria) e os que possuem permissão de lavra garimpeira (PLG).

121. O processo de arrecadação inicia-se com a emissão mensal do boleto de cobrança da CFEM pelo minerador junto ao site da ANM ou, em casos especiais, por GRU geradas no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Nas fiscalizações, caso haja inconsistências, o DNPM apura e cobra a diferença de CFEM, competindo ao minerador a retificação das informações (Peça 15, p. 5).

122. Após o pagamento, o Banco do Brasil, agente arrecadador, informa ao DNPM o montante e a relação dos contribuintes, que são confrontados, pela Dipar, com a relação dos boletos emitidos pelos mineradores e com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). Havendo divergências, far-se-á uma conciliação para sanar as pendências. Caso não haja, encaminha-se ofício ao Tesouro Nacional informando os valores, que autoriza sua distribuição.

123. A Dipar gera relatório de distribuição de receita e o encaminha à área financeira e ao Banco do Brasil, que faz o repasse, nos termos do art. 2º da Lei 8.001/1990, alterado pelo § 2º do art. 2º da Lei 13.540/2017. Posteriormente, o agente financeiro disponibiliza à Dipar o arquivo de retorno da distribuição, o qual é cotejado com o da Dipar. Havendo divergência, procede-se ao saneamento. Não havendo, os dados são utilizados para fins estatísticos (itens 164 a 167 da instrução relativa ao TC 027.591/2010-7).

III.2.2 Pontos fracos

III.2.2.1 Carência na área de tecnologia de informação

124. Foram relatadas diversas dificuldades relacionadas à área de tecnologia da informação, dentre os quais:

a) **ausência de softwares de auditoria**: o DNPM não dispõe de um sistema informatizado eficaz que confronte os valores declarados pelo minerador, por meio do RAL, com o valor recolhido (a ferramenta de informática apresenta problemas constantes). Somente quando há fiscalização, as informações do RAL são confrontadas com a documentação fiscal/contábil, por meio da elaboração manual de planilhas *excel*. O procedimento é moroso, sujeito a inconsistências e restringe as informações a um nível reduzido de interessados, sem gerar informações gerenciais (item 83 da instrução relativa ao Acórdão 1979/2014-TCU-Plenário).

a.1) De acordo com a Dipar, a falta de sistema informatizado gera um prejuízo de milhões de reais por ano na arrecadação de CFEM (Peça 15, p. 5). O setor de arrecadação carece de uma modernização tecnológica desde 2005; porém, até o momento, dois importantes sistemas ainda não foram implantados:

a.1.1) em 2007, foi iniciado processo para contratação de sistema de auditoria (plataforma *Business Intelligence* – BI) para integrar a base de dados (ainda fragmentada, agrupando funcionalidades novas e antigas) e para permitir a emissão de relatórios. Apesar de haver ata de registro de preços desde 2014, até o momento os contingenciamentos orçamentários não permitiram a aquisição (itens 44-46 do Acórdão 2863/2015-TCU-Plenário);

a.1.2) a aquisição do *Access Control List* (ACL) permitiria a leitura de dados, para a realização de auditoria (maioria das empresas encontra-se informatizada), sobretudo nas fiscalizações *in loco*;

b) **baixa capacidade operacional para tratamento de banco de dados**: quanto à verificação das informações dos mineradores por meio de novas bases, o DNPM tem procurado obter acesso a dados fiscais sob a guarda do Fisco. Contudo, por ser o responsável pela manutenção do sigilo fiscal, as receitas federal e estadual resistem a disponibilizar as informações do Sistema Integrado de Informações sobre Operações Interestaduais com Mercadorias e Serviços (Sintegra) e do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped) do Governo Federal;

b.1) considerando que a maioria das empresas emite notas fiscais eletrônicas, o cruzamento automático de informações do DNPM com os dados fiscais poderia indicar o recolhimento a menor da CFEM ou a sua ausência. A troca de informações entre o Fisco e o DNPM permitiria identificar as empresas que fazem parte de um cadastro, mas estão ausentes em outro e as que recolhem tributos, mas não recolhem CFEM; aferir a exatidão do faturamento informado; verificar as notas fiscais emitidas; e identificar números de CPF's e de CNPJ's (item 71 da instrução no Acórdão 1979/2014-TCU-Plenário);

b.2) contudo, ainda que tenha êxito na obtenção dos dados fiscais, persistem dúvidas sobre a capacidade operacional do DNPM no tratamento de um banco de dados deste porte. Segundo a Dipar:

Outro problema que inviabiliza a celebração do acordo é a capacidade de processamento e de armazenamento das informações fiscais/contábeis das empresas pela Tecnologia da Informação, além de não termos *software* para extrair e interpretar essas informações da base de dados da Receita. Também não temos ferramentas adequadas para disponibilizar as informações de nossa base de dados, tal como *Business Intelligence* – BI (Peça 15, p. 18).

b.3) outro problema diz respeito a divergência de entendimento sobre a natureza jurídica da CFEM (item 44 da instrução do Acórdão 2029/2016-TCU-Plenário:

[...] a troca de informações com a Receita Federal do Brasil está condicionada ao entendimento entre a Dipar e a SRF sobre a forma de atendimento aos créditos de CFEM pois, segundo informações do Diretor de Procedimentos Arrecadatórios, há necessidade de alinhar a natureza de tributo da CFEM para que as informações sejam corretamente prestadas;

c) **volumetria atual do contrato de fábrica de *software* incompatível com a demanda do DNPM:** o desenvolvimento de sistemas de informação e as customizações nos *softwares* estão a cargo, dentre outros, da empresa terceirizada na área de tecnologia da informação (atualmente, Squadra Tecnologia S.A.). A implementação das alterações é calculada e paga de acordo com a utilização dos pontos de função. Enquanto a volumetria atual é de 10.000 pontos de função; a volumetria ideal (estimada no processo licitatório em andamento) é de 62.000 pontos de função (Peça 15, p. 66);

c.1) o desempenho da empresa Squadra na customização de *softwares* é considerado insuficiente (a empresa recebeu R\$ 16.700.336,30 em 2017, RG 2018, ano base 2017, pg. 132). Há dificuldades no desenvolvimento do sistema pela incompatibilidade na interação entre as novas e as antigas funcionalidades e pela falta de documentação dos sistemas (perda de memória pela ausência e/ou guarda dos documentos relativos às etapas de desenvolvimento). De acordo com os técnicos do DNPM, a contratação do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) poderia agregar valor ao serviço de Tecnologia da Informação, pois a empresa conhece a regulamentação do serviço público e possui vasta experiência no Sintegra e no Sped;

c.2) a insuficiência da volumetria contratada reduz, significativamente, a capacidade de atendimento tempestivo das demandas de desenvolvimento e de adequação dos sistemas de apoio à arrecadação. Mesmo após a homologação do desenvolvimento, as funcionalidades apresentam inúmeros erros, cujas correções demandam ainda mais tempo (itens 131 e 132 da instrução do Acórdão 1979/2014-TCU-Plenário);

d) *software* utilizado pelo setor de arrecadação encontra-se defasado: o programa foi desenvolvido em linguagem que está superada, sendo compatível somente com um dos navegadores. Segundo a Superintendência do Pará, as dificuldades na utilização do sistema de arrecadação são: lentidão; travamento; perda de comunicação com o banco de dados; erros no deferimento e na impressão de parcelamentos, na emissão de notificação administrativa de TAI-I e multa com valor zerado, apesar de haver dívidas a serem cobradas;

d.1) o sistema não permite o desenvolvimento da íntegra das funcionalidades demandadas, como a interligação com os sistemas: AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), AR eletrônico dos Correios, Cadastro de CPF e CNPJ da Receita Federal, CEP dos Correios e SEI do próprio DNPM/ANM (Peça 22, p. 3). A falta de interligação dificulta a identificação de inconsistências e gera retrabalho pela alimentação de dados idênticos em mais de um sistema;

d.2) a interação entre os sistemas de informática do próprio DNPM é considerada incipiente;

e) de acordo com a Coordenação-geral da Tecnologia da Informação, a falta de recursos humanos impossibilita o início, execução e conclusão dos projetos de atualização, evolução ou desenvolvimento ágil de novos sistemas de suporte à arrecadação (Peça 15, p. 68);

f) em 2015-2016, os recursos para aprimoramento dos sistemas de informática sofreram elevado contingenciamento. Como exemplo, o contrato com a Microsoft (banco de dados, sistema de informação, correio eletrônico, segurança e pacote de escritórios) chegou a ser interrompido, devido ao contingenciamento de 56% do orçamento de custeio e investimento (Relatório de Gestão 2017, ano base 2016, pg. 39-40); e

g) os sistemas de parcelamento do DNPM, incluindo o atual, elaborado pela empresa terceirizada (Squadra), nunca funcionaram a contento. Persistem problemas relativos aos processos para atualização dos débitos de parcelamento cancelado (aproximadamente duzentos processos, cujos pagamentos foram feitos fora

do sistema do DNPM). O único programa que opera de forma satisfatória seria o relacionado ao último Programa de Recuperação Fiscal (Refis) - PRD.

125. A deficiência da infraestrutura de tecnologia de informação foi objeto de diversas críticas dos gestores, dentre as quais: a) falta de acesso remoto à rede interna e aos sistemas do DNPM, por meio de uma rede privativa virtual; b) dependência de equipamentos de infraestrutura obsoletos, doados pelo MME; e c) fragilidades da estrutura de segurança das informações (item 123 da instrução relativa ao Acórdão 1979/2014-TCU-Plenário).

126. As inconsistências nos sistemas de TI do DNPM foram objeto de proposição da extinta 1ª Secex, no âmbito do Levantamento concluído em fevereiro/2010, objeto do TC 027.591/2010-7, consubstanciada nos seguintes termos:

b) a realização de auditoria operacional, em conjunto com a SEFTI, na Sede e Superintendências do DNPM, com vistas a verificar os procedimentos utilizados na arrecadação da Contribuição Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), em especial, na identificação dos mineradores que sonegam a CFEM, na apuração do correto valor da CFEM e na cobrança da CFEM em atraso.

127. O desenvolvimento, aperfeiçoamento e implementação dos sistemas de informática que poderiam subsidiar a fiscalização são considerados morosos e ineficientes. A carência na área de tecnologia da informação representa risco à arrecadação de CFEM pela ANM.

III.2.2.2 Elevada sonegação e possibilidade de lavagem de dinheiro

128. A maior parte do recolhimento da CFEM é realizado a partir dos dados informados pelos mineradores. Sem a aferição das informações autodeclaratórias, prevalece a tendência de maximizar as deduções e/ou minimizar o faturamento, reduzindo o valor a ser pago. A conduta já foi apreciada em auditoria anterior, concluindo-se, à época, que (item 148 da instrução relativa ao Acórdão 1979/2014-TCU-Plenário):

Os recolhimentos a menor decorrem da omissão ou da distorção das informações relativas à atividade mercantil das empresas, com a finalidade de burlar suas obrigações junto à União. Essa conduta, predominante no setor, dá origem a infundáveis debates, no Judiciário, acerca da base de cálculo da CFEM e da pertinência das deduções, retardando a recuperação de passivos.

129. Apesar de o achado se referir ao período de vigência da antiga Lei da CFEM, há indícios de que a edição da Lei 13.540/2017 não foi suficiente para reduzir a sonegação no setor mineral. De acordo com a Dipar, após a edição da nova legislação, apesar do incremento no número de boletos pagos, não se poderia concluir que houve redução na sonegação, pois:

[...] consultando o relatório de maiores arrecadadores, verifica-se um grande número de empresas que informam um faturamento bruto para os primeiros cinco meses de 2018 inferior a R\$ 10.000,00. Que indica indícios de sonegação, o que representa menos de R\$ 2.000,00 por mês de faturamento (Peça 15, p. 17).

130. A reduzida capacidade de tratamento de dados pela tecnologia da informação, as carências do quadro de pessoal e as restrições orçamentárias inviabilizam a identificação de sonegadores, aumentando a sensação de impunidade. Além da sonegação, verificou-se que o setor está sujeito à lavagem de dinheiro, conforme apurado pela Polícia Federal (item 103 desta instrução).

131. Constata-se, ainda, a execução de limitado número de procedimentos específicos para reduzir a sonegação de maior materialidade. Como exemplo, citamos a auditoria de preços externos, procedimento que visa impedir a evasão de receitas públicas pela manipulação de operações entre pessoas físicas e jurídicas vinculadas no âmbito internacional. Objetivando a sonegação fiscal, as empresas utilizam artifícios, como a criação de controladas, subfaturamento nas exportações e superfaturamento nas importações.

132. Em trabalho relevante, a Superintendência do Pará realizou auditoria de preços externos na Vale S.A. A empresa utilizou permissivo constante da Lei 9.430/1996, editada para incentivar a exportação, e constituiu a *Vale International* e a *Vale Overseas*, com base em paraísos fiscais (Suíça e Ilhas Cayman). Passou, então, a exportar minério de ferro para as duas Vales no exterior, que revendiam o minério para o comprador final, geralmente a China, com diferença de preço que alcançou, em média, 32% (Peça 22, p. 7-10).

133. Essa questão foi abordada na Auditoria de Natureza Operacional apreciada por meio do Acórdão 1979/2014-TCU-Plenário, conforme trechos do relatório abaixo transcritos:

153. Com relação a preço externo, o entendimento do DNPM é que o fato gerador da CFEM ocorre na operação de comercialização do minério das controladas *Vale Internacional S.A.* e *CVRD Overseas Ltda.* para os compradores no exterior. A base de cálculo seria o faturamento líquido observado na venda do produto mineral para os compradores do Grupo Vale no exterior, com as devidas exclusões legais.

154. No entendimento da empresa, o fato gerador da CFEM ocorre na operação de comercialização do minério para as controladas. A base de cálculo seria o faturamento líquido observado na venda do produto mineral da *Vale S.A.* para a *Vale Internacional S.A.* e *CVRD Overseas Ltda.*

134. A Superintendência do Pará realizou quatro auditorias de preços externos na Vale, a saber (Peça 22, p. 7-10):

a) em 2009, gerando o processo de cobrança 951.438/2009, relativo ao período de janeiro de 2004 a julho de 2009, com uma notificação de débito de R\$ 440.949.931,87, considerando os valores de vendas constantes das Demonstrações Financeiras da Vale;

b) em 2011, gerando o processo de cobrança 951.484/2011, com uma notificação de débitos de R\$ 169.076.575,21, referente ao período de janeiro a dezembro de 2010. Examinando-se as vendas a empresas do mesmo grupo econômico, demonstrou-se que o preço do minério de ferro vendido às controladas (*Vale Internacional* e *CVRD Overseas Limited*), praticado em 2010, foi em média de R\$ 151,34/t; enquanto o preço do minério de ferro vendido aos clientes finais, declarado no balanço patrimonial da empresa foi, na média em 2010, de R\$ 200,58/t, resultando em uma diferença de, aproximadamente, R\$ 49,24/t (32,54%). No *invoice* emitido contra os clientes finais, constou como local de emissão o Rio de Janeiro e como destino, os clientes finais no exterior, que não eram as tradings;

c) em abril de 2016 na Superintendência do DNPM/PA, referente ao período de janeiro de 2011 a dezembro de 2015, gerando um processo de cobrança 950.245/2016 com notificação de débito de R\$ 809.909.155,15; e

d) em outubro de 2017 no escritório da Vale S.A em Carajás, no Município de Parauapebas, cobrindo o período de janeiro de 2016 a junho de 2017, gerando o processo de cobrança 950.770/2017, com notificação de débito de R\$ 436.653.533,49.

135. O importe de cada processo de cobrança demonstra, por si só, a relevância do procedimento. Contudo, há indícios de que a realização do procedimento está adstrita à Superintendência do Pará. Apesar da excelência do trabalho, a Vale S.A. persiste contestando o recolhimento de CFEM sobre a diferença de preço praticado com suas subsidiárias integrais no exterior.

136. Estimativa informal de técnicos do DNPM avalia que o valor total a ser recolhido pela Vale estaria em torno de 5 bilhões e que a média da sonegação do setor mineral como um todo seria de, aproximadamente, 50%, com destaque para pedras e metais preciosos.

III.2.2.3 Carência de pessoal para o exame de inúmeros recursos administrativos

137. Na sede, o setor da arrecadação da CFEM relatou que existem, aproximadamente, 2.500 processos pendentes de exame de recursos administrativos endereçados ao Diretor-geral e outros duzentos para revisão de cálculos. O excessivo volume de trabalho se contrapõe à reduzida disponibilidade de recursos humanos. O setor que, em 2004, possuía dezoito servidores, está reduzido a três, responsáveis, também, pela consecução de outras tarefas afetas aos macroprocessos arrecadatários.

138. Na tentativa de solucionar a carência, o DNPM buscou uma solução interna, editando portaria para disciplinar o apoio dos servidores das superintendências à sede. Porém, segundo a Dipar, a estratégia não obteve o resultado esperado, em decorrência do baixo valor das diárias em relação ao custo de permanência em Brasília.

139. A carência de pessoal para exame dos recursos prejudica o desempenho de outros setores. De acordo com o Relatório de Gestão 2017, ano base 2016: “o volume de fiscalizações CFEM caiu quase pela

metade em um ano devido à indisponibilidade de técnicos e ao acúmulo de cobranças pendentes de análise de defesa e/ou recurso” (pg. 70).

140. A Superintendência de Minas Gerais relatou haver prejuízo a outras atribuições, em decorrência do acúmulo de processos aguardando exame de defesa. De acordo com a Superintendência (Peça 24, p. 5):

[...] após esforço concentrado para redução do estoque de processos aguardando exame de defesa, oriundos da análise do RAL, diminui-se a abertura/início de novas fiscalizações de escritório, em razão da insuficiência de servidores para a concomitância das atividades.

III.2.2.4 Quadro de pessoal sem formação acadêmica e/ou capacitação técnica específica para a fiscalização da arrecadação, em um setor com legislação complexa e diversidade de processos produtivos.

141. De maneira geral, há reduzido investimento em capacitação. A qualificação depende da disponibilidade financeira e, em parte, da iniciativa do próprio servidor.

142. Em MG, haveria três servidores com competência para arrecadação e cobrança da CFEM, quando o ideal seriam 21 (Peça 24, p. 4). No ES, haveria apenas um servidor com competência técnica, quando o ideal seriam onze (Peça 28, p. 7). Em GO, não haveria nenhum servidor integralmente apto ao exercício das atividades, quando seriam necessários quatro (Peça 27, p. 4).

143. Na Superintendência do PA, há sete servidores na arrecadação, dos quais apenas dois deteriam competência técnica específica (Peça 18, p. 6). Considerando o reduzido quadro, não tem sido possível separar as atribuições inerentes aos cargos administrativos (analista e técnico) e finalísticos (técnico e especialistas). Na Divisão de Procedimentos Arrecadatórios (DPA/PA), há agente administrativo e técnico exercendo as tarefas inerentes ao cargo de especialista em recursos minerais da área de auditoria externa (Peça 22, p. 5).

144. As quatro superintendências relataram significativa complexidade na fiscalização do setor mineral, em virtude da necessidade de os fiscais conhecerem diversos métodos de produção.

145. No Pará, a complexidade técnica decorreria da concentração das grandes minas do grupo Vale S.A. nas cidades do Estado (Parauapebas, Canaã dos Carajás, Marabá, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, etc.). A DPA/PA não possui servidores com formação acadêmica e conhecimentos nas áreas de: custo, auditoria contábil, legislação fiscal (ICMS, PIS, Cofins, IOF), comércio exterior (exportação), matemática financeira, informática e português. A situação se agravou pelo transcurso de oito anos sem treinamento (Peça 18, p. 4). A Superintendência relatou a necessidade da contratação de especialistas em recursos minerais - auditoria externa.

146. A Superintendência de Minas Gerais relatou falta de pessoal capacitado com conhecimentos em: tributos, escrituração fiscal, Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), métodos e apuração de custos (Peça 24, p. 3). No entendimento da Superintendência capixaba, seriam necessários conhecimentos sobre: legislação fiscal e tributária, contabilidade, legislação aduaneira (exportação), planilha eletrônica, custos, formação de preços e legislação minerária (Peça 28, p. 4).

147. A Superintendência de GO ressaltou a necessidade de conhecer aspectos da: atividade de lavra e do processo de beneficiamento, contabilidade, tributação, tecnologia da informação, logística, normatização da CFEM e segurança do trabalho, além de comércio de bens minerais. Como dificuldades, listou a falta de: pessoal com qualificação, treinamento específico, equipamentos de campo (*laptops* e *scanners*, veículo) e de reajuste das diárias (Peça 27, p. 3).

148. Além do quadro de pessoal ser reduzido, parte dos servidores foi absorvida pelo DNPM (Decreto 6.657/2008), após terem sido anistiados (Lei 8.878/1994). Deste contingente, 56 estariam em exercício e 617 estariam cedidos, porém, sendo geridos pelo DNPM. Segundo o Relatório de Gestão 2017, ano base 2016 (pg. 83), é praticamente impossível que a absorção desse pessoal reduza os impactos de aposentadorias de servidores do DNPM, uma vez que “a maioria dos colaboradores anistiados está com idade avançada e possui formação acadêmica e perfil profissional divergente da necessidade da autarquia”.

149. Na maior parte dos casos, este contingente não reúne conhecimento formação e/ou capacitação específica para contribuir em um setor que exige elevado grau de conhecimento técnico sobre os processos minerários.

150. Apesar de a arrecadação da CFEM, em 2017, estar concentrada em Minas Gerais (R\$ 777.782.496,79) e no Pará (R\$ 681.171.514,95), os setores de arrecadação desses estados dispõem de três e

sete servidores, respectivamente. Apesar da carência de pessoal na arrecadação, o montante arrecadado não deve ser o único parâmetro utilizado para definir a lotação nas superintendências. Deve-se considerar, ainda, a complexidade dos temas tratados e o estoque de processos. Como exemplo, a Superintendência de São Paulo que, apesar de não figurar dentre os estados que mais arrecadam, apresenta uma grande variedade de atividades, requerendo um quantitativo razoável de servidores.

151. A estrutura de pessoal da área de arrecadação do DNPM não é compatível com o volume, a complexidade e a materialidade da tarefa. Além da CFEM, o setor de arrecadação, nas superintendências, é responsável, ainda, pela cobrança da TAH, multas, vistorias, etc.

152. A reduzida oferta de cursos para capacitação em arrecadação contribui para a elaboração de instruções com erros formais e materiais, que resultam em retrabalho e podem, inclusive, conduzir à prescrição de créditos (item 120 da instrução relativa ao Acórdão 1979/2014-TCU-Plenário).

III.2.2.5 Ausência de distribuição do valor integral da arrecadação aos demais entes (estados e municípios)

153. Parte dos valores recolhidos a título de CFEM deve ser destinada aos municípios e aos estados. Porém, não tem sido possível distribuir a íntegra deste valor. O DNPM informou que seus sistemas não emitem relatórios que especifiquem o valor da arrecadação que não foi distribuída aos entes federados (Peça 15, p. 21). Dentre as causas da não distribuição, pode-se citar: dificuldades enfrentadas pelos mineradores na alimentação das informações no site do DNPM, decisões judiciais e a emissão de guias sem a íntegra dos dados para identificação e distribuição dos valores.

154. De acordo com o item 138 da instrução do Acórdão 1979/2014-TCU-Plenário:

Uma parte desse montante decorreu da apropriação, pelo DNPM, de depósitos administrativos ou judiciais decorrentes de ações cujas decisões tenham sido favoráveis à Agência, momento em que deveriam, parcialmente, ser distribuídos para estados e municípios, o que não foi feito em alguns casos, uma vez que não era possível a obtenção de todas as informações necessárias à distribuição, quais sejam, o número do título minerário, a substância e o município a que se referia cada valor.

155. Apesar de o problema ter sido reduzido, persistem algumas pendências, como as relacionadas àquelas guias emitidas pela Procuradoria em virtude de parcelamentos no site do Tesouro. A sede, em Brasília, informou que há um lote de, aproximadamente, duzentos processos, cujos créditos arrecadados permanecem pendentes, pois as guias teriam sido emitidas pela Procuradoria sem as informações que permitissem o reconhecimento de tais pagamentos, a introdução no sistema e a posterior distribuição.

156. Em relação aos municípios, a regra anterior contemplava apenas aqueles de onde era extraído o minério. Após a alteração da regra de distribuição, os recursos passaram a contemplar, também, os municípios afetados pela atividade minerária (portos, minerodutos, ferrovias, etc.), mas que não possuem minas em seus territórios (art. 2º, § 2º, inciso VII, Lei 13.540/2017). O maior número de municípios a serem beneficiados pode tornar o quadro ainda mais complexo. Espera-se que a arrecadação dos municípios produtores seja compensada pelo aumento da alíquota e pela cobrança com base no faturamento, deduzidos os tributos incidentes.

III.2.3 Pontos fortes

III.2.3.1 Desenvolvimento de funcionalidades no sistema informatizado de arrecadação, reduzindo parte das inconformidades relatadas em auditorias anteriores do TCU

157. De acordo com o Coordenador-geral de Tecnologia da Informação e Geoprocessamento, encontram-se em operação as seguintes funcionalidades: inserção de dados, acompanhamento de prazos (localização e tempo no setor), cruzamento de dados, alertas para inconsistência e para controle de prazo de prescrição, acompanhamento do processo de cobrança até o envio à dívida ativa e ao Cadin, atualização dos débitos de parcelamento cancelado e pagamento à vista de débitos da dívida ativa (Peça 15, p. 67).

158. O sistema estaria apto, ainda, a emitir alguns relatórios gerenciais e a fornecer informações sobre o passivo, a natureza, a fase e a materialidade do processo. Houve adaptação do sistema de arrecadação e de dívida ativa (prazos de pagamento e percentuais aplicáveis de encargos legais) ao Projeto de Protesto de Certidões da Dívida Ativa (CDA) da Procuradoria AGU, embora persistam pendências relacionadas à dificuldade para consolidar débitos antigos.

159. No que tange ao sistema dívida ativa, passou a ser possível a emissão de boleto para pagamento em parcela única, agilizando a arrecadação e evitando a incidência de juros (art. 3º, §5º, da Portaria-PGF 954/2009) sobre o parcelamento (antes, o minerador era obrigado a dividir o pagamento em, pelo menos, duas parcelas, em virtude de inconsistências no sistema).

160. De acordo com o Relatório de Gestão 2017, ano base 2016 (pg. 22), temos a seguinte situação:

a) foram desenvolvidos os sistemas de gerenciamento das fiscalizações - Sigfis (em implantação), de autuação por inadimplimentos – Autfis (interrompido por ausência e mudança de equipes) e de comunicações e autorizações paleontológicas – Copal (concluído e em operação);

b) o DNPM buscou participar do Programa Processo Eletrônico Nacional (PEN), iniciativa de adoção do processo eletrônico, por meio da utilização do Sistema Eletrônico de Informação (SEI), disponibilizado pelo TRF 4ª Região para uso na Administração Pública Federal. Como resultados, espera-se a redução do uso de papel e dos serviços de correios (pg. 11); e

c) o Grupo de Trabalho do Processo Eletrônico do DNPM prosseguiu na obtenção de forma eletrônica do conteúdo do requerimento de pesquisa, relatório final de pesquisa e Plano de Aproveitamento Econômico (PAE), o que possibilitará a gestão da mineração brasileira.

161. Embora a situação da tecnologia da informação ainda permaneça muito distante da ideal, houve melhoria das funcionalidades em operação, evidenciando a superação, em parte, de inconsistências anteriormente apuradas pelo TCU.

III.2.3.2 Significativo valor arrecadado a partir da CFEM, evidenciando a potencialidade do setor minerário como fonte de geração de receitas patrimoniais não tributárias

162. Apesar de a arrecadação oscilar, apresentando reduções (2008-2009 e 2013-2015) e incrementos (2005-2008, 2009-2013 e 2015-2017), constata-se uma tendência de aumento a partir de 2016.

Gráfico 2: Evolução da arrecadação da CFEM de 2005 a junho de 2018



DNPM – Órgão Gestor dos Bens Minerais do Brasil



Evolução da Arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM

(Em R\$ Milhões)
(*Até 30 de junho)



Fonte: ANM

163. Ciente das limitações estruturais, o DNPM tem previsto, com relativa exatidão, a arrecadação a partir da cobrança da CFEM. O processo de previsão da meta arrecadatória encontra-se centralizado na sede, sem a participação das superintendências regionais, que informaram desconhecer a meta estimada para a sua circunscrição, exceto a do Pará.

Tabela 7: Comparativo entre meta e arrecadação efetiva

Ano	Meta	Arrecadação
2017	1.717.921.526,00	1.837.048.217,16

2016	1.800.000.000,00	1.797.858.757,72
2015	1.680.000.000,00	1.519.001.456,17
2014	1.870.000.000,00	1.703.460.824,60
2013	2.100.000.000,00	2.375.686.740,21

Fonte: ANM (Peça 15, p. 24)

III.2.3.3 Arrecadação concentrada

164. A arrecadação da CFEM encontra-se concentrada em dois estados e em dois tipos de receitas, a saber:

a) geograficamente, a arrecadação da CFEM, em 2017, ficou significativamente concentrada em dois estados: MG com 42,34% (R\$ 777.782.496,79) e PA com 37,08% (R\$ 681.171.514,95). Naquele exercício, os dois estados concentraram 79,42% da arrecadação da CFEM (R\$ 1.836.965.920,86). A concentração permite que a ANM procure direcionar e priorizar as ações de fiscalização e arrecadação nessas regionais. Ressalve-se que o importe arrecadado não se presta a ser o único balizador para definir a lotação do quadro de pessoal, pois deve-se considerar, ainda, o estoque e a complexidade dos processos; e

b) por tipo de receita da ANM, a arrecadação encontra-se fortemente concentrada na CFEM. Do valor R\$ 1.950.863.987,45 previstos para serem arrecadados pela ANM, em 2017, R\$ 1.837.048.217,16 são oriundos da CFEM, o que representa 94,16%. Esta concentração permite que o quadro de pessoal procure priorizar a fiscalização dessa fonte de receita. Caso a fonte de arrecadação fosse pulverizada entre diversas receitas, a complexidade da legislação e a diversidade de processos de mineração exigiriam um esforço ainda maior para a especialização e capacitação do quadro de fiscais.

III.2.3.4 Edição do Manual de Procedimentos de Arrecadação e Cobrança da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM)

165. O manual foi instituído pela Portaria DNPM 389, de 23/11/2010, DOU de 24/11/2010, definindo os procedimentos para instruir o processo de cobrança (disponível em: <http://www.dnpm.gov.br/dnpm/manuais/manual-de-procedimento-arrecadatorio-cfem>; peça 15, p. 5).

166. Ao contrário da fiscalização, o processo de arrecadação e cobrança da CFEM dispõe de manual de procedimentos, o que permite a uniformização das condutas. Na ausência de critérios subjetivos, os procedimentos utilizados tendem a ser menos questionados, facilitando a elaboração e o trâmite do processo de cobrança e reduzindo as contestações administrativas e judiciais.

III.2.4 Oportunidades

III.2.4.1 Possibilidade de incremento orçamentário

167. Além do quadro de pessoal, a falta de recursos orçamentários dificulta o atingimento dos objetivos institucionais. Neste contexto, há possibilidade de aprovação e/ou suplementação de dotação orçamentária para:

a) desenvolvimento de novo *software* para a arrecadação. De acordo com a Dipar, foi destinada verba para modernização e aprimoramento no sistema de fiscalização e arrecadação no exercício de 2018. Porém, a dotação solicitada foi reduzida para 460 mil reais, além de ter sido realocada, em parte, para o pagamento de diárias. Estima-se que a eventual entrada em operação, em 2019, reduza, substancialmente, o prejuízo de milhões de reais na arrecadação da CFEM (Peça 15, p. 5);

b) melhoria na capacitação dos servidores (tributação, contabilidade, custos, etc.), de forma a contemplar a complexidade e a diversidade do processo minerário. Com a alteração de Departamento para Agência Reguladora, cresce a necessidade de aperfeiçoamento e/ou adaptação na qualificação do corpo técnico. A capacitação poderia ser, em parte, suprida por parcerias para cooperação técnica com outros órgãos e entidades que atuam nas áreas de cobrança e fiscalização, objetivando a realização de eventos ou cursos conjuntos de capacitação;

c) melhoria no custeio das superintendências. De acordo com a Superintendência do Pará, os recursos para custeio de administração têm sido submetidos a contingenciamentos, conforme a tabela abaixo (Peça 22, p.3):

Tabela 9: Contingenciamento orçamentário para custeio na Superintendência do Pará

Ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Programação inicial	1.936.876,92	2.098.628,00	2.331.628,76	2.392.871,96	2.188.586,24	1.692.475,00
Contingenciado	664.681,29	128.746,00	142.631,76	364.580,00	268.200,17	248.714,00
Executado	1.272.195,63	1.969.882,00	2.188.997,00	2.028.291,88	1.920.386,07	1.443.761,00

Fonte: Superintendência do Pará

168. No Pará, em virtude de cortes nos gastos, a Superintendência dispõe somente de dois postos de vigilância (um diurno e um noturno), os quais, em virtude da localização, tamanho e fragilidade das estruturas prediais, seriam insuficientes para garantir a integridade do patrimônio.

169. As Superintendências do Pará e de Minas Gerais relataram problemas relacionados à guarda e manutenção dos processos nos arquivos. Em Minas Gerais, por vezes, o arquivo permanece fechado sem a possibilidade de entrada e/ou retirada de qualquer processo.

170. De acordo com informações prestadas pela sede do DNPM, em 2016, o contingenciamento foi baixo (R\$ 88.613,00 ou 0,1%), tendo sido absorvido pela Ação Administração da Unidade. Em 2017, o contingenciamento foi de R\$ 4.106.440,22 (7,45%), absorvidos pelas ações: Reforma de Unidades (R\$ 1.356.849,85), Administração da Unidade (R\$ 1.763.138,98) e Outorga, Fiscalização e Regulação (R\$ 987.451,39).

III.2.4.2 Possibilidade de celebração de acordos de cooperação com a Receita Federal e com as receitas estaduais

171. A celebração desses acordos permitiria ao DNPM efetuar um cruzamento mais consistente das informações de documentos do processo minerário com os dados fiscais dos mineradores. A adoção de tal prática tende a reduzir, significativamente, a sonegação e a incrementar a arrecadação.

172. A Superintendência do ES informou que espera concretizar acordos de cooperação técnica com a Receita Federal e com a Secretaria da Fazenda Estadual ainda neste segundo semestre de 2018. A falta de acesso ao banco de dados conduz à necessidade de a Superintendência solicitar a documentação fiscal e contábil às empresas para a geração das notificações, retardando os procedimentos e, por consequência, a arrecadação (Peça 28, p. 4).

173. De acordo com a CGTI, a ausência de acesso às informações contábeis das receitas federal e estaduais, para cruzamento de dados, não gera prejuízo, mas influencia na possibilidade de aumento da arrecadação, por meio do aprimoramento dos métodos de aferição e cruzamento de dados de declaração com os dados contábeis (Peça 15, p. 68).

III.2.5 Ameaças

III.2.5.1 Lentidão na expedição de decreto regulamentador da Lei da CFEM, conduzindo à insegurança jurídica pela imprecisão terminológica atual

174. A legislação anterior conduzia a divergências de interpretação em diversos dispositivos, como a dedução na base de cálculo de itens como frete, seguro, tributos e outros. Essa questão foi abordada no relatório de auditoria de natureza operacional apreciado por meio do Acórdão 1.979/2014-TCU-Plenário (TC 034.373/2012-8) da seguinte forma:

149. [...] os litígios mais significativos envolvendo o DNPM e a maior empresa de mineração do País – Vale S.A. – estão relacionados à base de cálculo da CFEM e suas deduções.

150. [...], o entendimento da autarquia é de que o ICMS passível de dedução para obtenção da base de cálculo da CFEM é aquele efetivamente apurado (recolhido), enquanto que para a empresa Vale o imposto a ser deduzido é aquele destacado nas notas fiscais de saída, ou seja, o incidente na venda realizada.

151. Com referência a transporte e seguro, o entendimento do DNPM é que devem ser descontados da base de cálculo da CFEM somente os valores efetivamente destacados no preço de venda, comprovado por nota fiscal ou em documento idôneo, enquanto a Vale desconta valores apresentados em livros, sem relação com a venda efetivada.

175. Outro relatório de auditoria de natureza operacional, apreciado por meio do Acórdão 513/2018-TCU-Plenário (TC 009.081/2017-8), também abordou a questão em comento nos seguintes termos:

127. [...], de acordo com os normativos legais e infralegais [...], a CFEM é calculada sobre o faturamento líquido da empresa. No entanto, **para se estabelecer o fato gerador da CFEM, deve-se definir a última etapa de beneficiamento do minério, o que propicia entendimentos divergentes entre o DNPM e as mineradoras, pois essa etapa depende do processo produtivo e da tecnologia que é empregada na sua transformação, sendo recorrentes situações nas quais o minerador, segundo entendimento do DNPM, recolhe a CFEM em etapa produtiva anterior ao último processo de beneficiamento** (grifo do original).

176. A Superintendência do Pará assevera que, apesar de a edição da nova base legal (Lei 13.540/2017) ter contribuído na superação da controvérsia sobre os valores de frete e seguros, persistem questionamentos relacionados à possibilidade de dedução (ou não), na base de cálculo, dos tributos incidentes. Para o DNPM, o valor a ser deduzido seria apurado nos termos da Instrução Normativa (IN) DNPM 6/2000 (Peça 22, p. 2).

177. De acordo com a Superintendência de Minas Gerais, a legislação é imprecisa (pela ausência de critérios para definição do fato gerador e da base de cálculo) e incompleta (por não estabelecer obrigação acessória para que as mineradoras apresentem informações sobre o fato gerador e a apuração da base de cálculo), conforme Peça 24, p. 3.

178. As despesas dedutíveis do faturamento líquido, ainda que explicitadas na Instrução Normativa do Diretor Geral 6/2000, não impedem divergências de entendimento entre os mineradores e o DNPM, dada a complexidade técnica de se prever, exaustiva e claramente, os itens que se enquadram como dedutíveis, mormente pela diversidade de métodos de produção e beneficiamento de minérios. Neste contexto, o Departamento incorre em alto custo operacional para fiscalizar e acompanhar os valores devidos de CFEM. Os aspectos legais requerem do DNPM equipe técnica especializada e avaliação específica de cada empreendimento; trabalho hercúleo, considerando o universo de, aproximadamente, 20.000 títulos minerários sob sua gestão (itens 132-133 da instrução do Acórdão 513/2018-TCU-Plenário).

179. De acordo com a Dipar, a nova legislação apresenta fragilidades que prejudicam a arrecadação e a cobrança, como: falta de regulamentação, pelo DNPM, de critérios de deduções de tributos; valor de referência; ponto de incidência da CFEM; e alterações do Decreto 1/1991, inclusive na revogação tácita de artigos anteriores (Peça 15, p. 18-19). Como exemplos da falta de clareza da Lei 13.540/2017, a Dipar cita:

a) o inciso II do art. 1º estabelece o conceito de beneficiamento e cita exemplos. Porém, a existência de outros tipos de beneficiamento anteriormente consagrados na legislação conduz à atuação discricionária do fiscal, que deve optar por alguns dos exemplos ou considerar outros. Acrescente-se que o vocábulo beneficiamento foi utilizado na Lei 13.540/2017 em referência ao aproveitamento econômico do bem mineral, portanto, com significado distinto do usualmente utilizado no processo minerário por geólogos e engenheiros de minas;

b) o inciso III do art. 1º introduz o termo “nova espécie”; porém, não o define nem menciona como obtê-lo;

c) o inciso II do art. 2º estabelece os critérios para cálculo da CFEM quando há consumo do bem mineral, introduzindo uma regra de que o preço de referência considerará o valor do “produto final” obtido após a conclusão do processo de beneficiamento. Porém, não define “produto final”;

d) nos §§ 11 e 12 do art. 2º-A, constam critérios e definições distintos referentes à dedução de tributos para a água mineral; e

e) o anexo à lei, referente a alíquota de 1%, cita “demais substâncias minerais quando destinadas ao uso imediato na construção civil”, sem definir “uso imediato”. Muitas substâncias usadas na construção civil passam por diversos processos até estarem prontas para o uso. Como exemplo, o concreto usinado, no qual há a mistura dos bens minerais para posterior envio ao canteiro da obra. Além disso, ocorre a venda dos bens minerais para revendedores, que, posteriormente, os negociam aos consumidores finais para uso no canteiro de obra e nas lojas de materiais de construção. Assim, a expressão “imediato” possibilita uma interpretação dúbia.

180. A Dipar informou que ainda não foram feitas fiscalizações com base na nova legislação, não sendo possível avaliar a eventual redução do número de recursos administrativos e processos judiciais relacionados à cobrança da CFEM sob a égide do novo arcabouço legal (Peça 15, p. 18).

181. Ademais, há dúvidas relacionadas ao destino do valor arrecadado a partir da cobrança da CFEM, em virtude da conceituação do termo "dívida", utilizado no art. 8º da Lei 7.990/1989, *in verbis*:

Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal. (Redação dada pela Lei nº 8.001, de 13.3.1990)

§ 1º As vedações constantes do caput não se aplicam: (Redação dada pela Lei nº 12.858, de 2013)

I - ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades; (Incluído pela Lei nº 12.858, de 2013)

182. A nomenclatura é imprecisa, não se prestando a pacificar o entendimento sobre a arrecadação pelo DNPM nem sobre a utilização do valor pelos entes beneficiários. Apesar de o corpo técnico do DNPM ter elaborado minuta da norma, a sua edição aguarda a implantação da Agência.

183. A demora na aprovação do decreto regulamentador conduz à insegurança jurídica pela imprecisão terminológica da legislação atual. Sem a edição do decreto, o DNPM enfrenta a interposição de inúmeros recursos administrativos e judiciais questionando a base de cálculo sobre a qual incidirá a alíquota. As contestações comprometem o incremento da receita, retardam ou até impedem a arrecadação da CFEM.

184. O expressivo volume em discussão evidencia a relevância do tema em um contexto de grave crise econômica e de contingenciamento orçamentário. De acordo com o DNPM, até 2017, o seguinte montante de créditos oriundos da CFEM passou por contestação (valor total, pois o sistema de arrecadação não distingue se a origem é administrativa ou judicial):

Tabela 9: Importe de recursos relativos a contestações administrativas e judiciais

Em aberto	10.837.647.834,29
Parcelados	57.793.135,22
Parcelamento cancelado	43.157.433,67
Quitados	520.973.913,65

Fonte ANM (Peça 15, p. 18)

III.2.5.2 Concessão de liminares, pelo Poder Judiciário, deferindo pedidos para redução do valor a recolher de CFEM

185. Tendo em vista a nomenclatura imprecisa que compõe a legislação relacionada à CFEM, parte da magistratura tem deferido pedidos liminares reduzindo a base de cálculo da CFEM. A demora na definição da situação tende a perenizar a atual interposição de recursos, sobrecarregando o reduzido quadro de procuradores, acarretando insegurança jurídica e prejudicando significativamente a arrecadação da receita oriunda da compensação.

III.3 Cobrança

III.3.1 Contextualização

186. No exame da documentação durante a fiscalização, pode-se apurar débito ou não do minerador. Não havendo, encerra-se a fiscalização. Existindo, a Superintendência emite a Notificação Fiscal de Lançamento de Débito para Pagamento (NFLP) e abre processo de cobrança. Se não houver o pagamento do débito e nem apresentação de defesa, digitaliza-se o processo, que é encaminhado à Equipe Nacional de

Cobrança (Enac), via sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), da Procuradoria Federal, para inscrição em dívida ativa e no Cadin e para propositura de ação de execução fiscal.

187. Caso o minerador tenha apresentado defesa e essa tenha sido integralmente acatada, a superintendência encerra a fiscalização. Não sendo acatada, abre-se prazo para interposição de recurso administrativo. Não sendo oferecido o contraditório ou não provido, o processo é digitalizado e encaminhado para inscrição no Cadin e na dívida ativa da União, pela Enac. Havendo o pagamento do débito à vista ou de forma parcelada quando da emissão da NFLDP, arquiva-se o processo de cobrança. Caso não tenha sido honrado o parcelamento acordado, digitaliza-se o processo e encaminha-se para a Enac, que ajuíza ação de cobrança judicial (itens 168 a 172 do Relatório do TC 027.591/2010-7 com atualizações).

188. Assim, na cobrança, são autuados os processos com a garantia do contraditório e da ampla defesa no âmbito administrativo, além de se providenciar o encaminhamento dos contenciosos encerrados para a inscrição em dívida ativa. Como produtos e serviços, pode-se citar a recuperação de créditos não recolhidos espontaneamente ao DNPM.

III.3.2 Pontos fracos

III.3.2.1 Valor significativo de recursos que não são arrecadados, por prescrição ou por decadência

189. A ocorrência de prescrição e de decadência representa relevante risco aos créditos da Autarquia. Atualmente, no que tange aos prazos em que os institutos ocorrem, prevalece o entendimento constante do Parecer 228/2016/CAM/PF-DNPM-Sede/PGF/AGU, aprovado pelo Diretor-geral do DNPM, por meio da Orientação Normativa 12/PF-DNPM. O entendimento sobre os prazos foi alterado diversas vezes, conforme histórico a seguir:

a) o entendimento que outrora prevaleceu no âmbito do DNPM, em relação à contagem dos prazos prescricional e decadencial da TAH e da CFEM, foi aquele constante no Parecer/Proge 564/2007-RMP, ao qual foi atribuída força normativa pelo Diretor-Geral e que, no tocante ao tema mencionado, apresentou as seguintes orientações:

I - no período que antecedeu a edição de lei específica a regular a constituição e cobrança de créditos originados de receitas patrimoniais, o prazo prescricional seria regido pelo disposto no Código Civil de 1916;

II - a contagem do prazo de decadência, mediante lançamento, por sua vez, teria como marco inicial o dia 24/8/1999, data da publicação da Lei 9.821/1999, que alterou a redação do art. 47 da Lei 9.636, de 1998, passando a prever expressamente a sujeição dos créditos de receitas patrimoniais ao prazo prescricional de cinco anos, bem como ao decadencial, também de cinco anos, que foi ampliado para dez anos com a Lei 10.852, publicada em 30/3/2004;

III - em consequência, no tocante à prescrição e à decadência dos créditos de CFEM e da TAH, deveriam ser observados os marcos estabelecidos no quadro a seguir:

TAH CFEM	Incidência do prazo decadencial com base na Lei 9.821/1999 e alteração posterior da Lei 10.852/2004	Incidência da prescrição com base na Lei 9.821/1999 e na Lei 10.852/2004
1989 a 24/8/1999	24/8/2009	5 anos contados do lançamento
25/8/1999 em diante	10 anos contados da ocorrência do fato gerador	5 anos contados do lançamento

b) a partir das conclusões contidas no Parecer CGCOB/DIGE VAT 8/2010 e no Parecer 49/2012/DIGE VAT/CGCOB/PGF, foi elaborado o Parecer 77/2013/PSSN/PF-DNPM-RN/PCF/ACU, por meio do qual o entendimento exposto no Parecer/Proge 564/2007-RTVIP foi parcialmente revisto para efeito de se reconhecer que o marco inaugural do prazo decadencial relativo aos créditos de receitas patrimoniais foi a NIF 1.787 (em vigor a partir de 30/12/1998), em vez da Lei 9.821 (em vigor a partir de 24/8/1999), e que a ampliação do prazo decadencial previsto no art. 47 da Lei 9.636/1998, de cinco para dez anos, entrou em vigor com a publicação da MP 152, em 24/12/2003, e não com a edição da Lei

10.852/2004, de modo a considerar alterados os marcos temporais de decadência e prescrição dos créditos de CFEM e TAH, nos moldes indicados no quadro abaixo reproduzido:

Vencimento TAH e CFEM	Prazo decadencial (data limite para lançamento)	
	Parecer Proge 564/2007 RMP	Entendimento revisto
Até 30/12/1998	24/8/2009	30/12/2008
31/12/1998 a 23/8/1999	24/8/2009	31/12/2008 a 23/8/2009
24/8/1999 em diante	10 anos a contar do vencimento	10 anos a contar do vencimento

c) nova revisão de entendimento foi levada a efeito por meio do Parecer 27/2014/DIGEVAT/CGCOB/PGF e da Nota 148/2015/DPCONT/PGF/AGU, ambos aprovados pelo Procurador-Geral Federal, os quais, diante da nova orientação adotada pelo STJ ao julgar recurso especial repetitivo, afastaram a aplicação das regras de prescrição do Código Civil de 1916 aos créditos de CFEM e TAH, determinando, relativamente ao período anterior à fixação legislativa de um prazo específico para créditos decorrentes de receitas patrimoniais, a utilização daquele estabelecido no art. 1º do Decreto 20.910/1932;

d) a nova interpretação, tendo em vista o contido da Nota 34/2016/DUSC/CGCOB/PGF/AGU, de igual modo endossada pelo Procurador-Geral Federal, deverá incidir não apenas em processos de cobrança doravante instaurados, mas também em relação àqueles que se encontrem em curso na autarquia, ou seja, já iniciados e ainda não encaminhados para ajuizamento, aos quais serão aplicados os parâmetros decorrentes da última revisão de entendimento, conforme resume a tabela a seguir:

Vencimento da TAH e CFEM	Entendimento revisto Parecer 27/2014/Digevat/CGCOB/PGF e da Nota 148/2015/DPCONT/PGF/AGU	
	Prazo decadencial (data limite para lançamento)	Prazo prescricional
Até 29/12/1998	Período não sujeito à incidência de prazo decadencial, por falta de previsão legal	5 anos contados do vencimento
A partir de 30/12/1998	10 anos a contar do vencimento	5 anos contados do lançamento definitivo

e) verificada a prescrição em razão da observância do novo entendimento, ou seja, em função da aplicação do prazo prescricional previsto no Decreto 20.910/1932, em vez do previsto no Código Civil de 1916, caberá aos procuradores federais em exercício na Procuradoria Federal junto ao DNPM, quando for o caso, adotar as medidas mencionadas no parágrafo 21 deste parecer, enquanto à autarquia caberá adotar as medidas necessárias a obstar o prosseguimento do processo de cobrança dos créditos prescritos, mediante declaração de sua ocorrência pela autoridade administrativa competente, isto é, pelo Superintendente ou pelo Diretor-Geral da entidade, não havendo, contudo, necessidade de instaurar procedimento para apurar responsabilidade funcional, uma vez que a tese revista, durante o período em que prevaleceu, encontrava fundamento na análise da natureza jurídica dos créditos, em posicionamento adotado pelos órgãos de consultoria e em manifestações do STJ sobre a matéria, daí se concluindo que não se vislumbra, neste caso específico, a ocorrência de conduta funcional reprovável;

f) em virtude da revisão parcial do Parecer 3/2010-Proge/DNPM-LGM recomendada no Parecer 39/2013/Digevat/CGCOB/PGF, é lícito entender que as causas interruptivas da prescrição previstas no art. 2º da Lei 9.873/99 não se aplicam ao prazo decadencial a que estão sujeitos os créditos da TAH e CFEM, mas incidem somente em relação às multas decorrentes do exercício do poder de polícia, entre as quais se encontra a multa da TAH;

g) consoante entendimento da CGCOB/PGF, manifestado na Nota 79/2013/Digevat/CGCOB/PGF, não há fluência de prazo decadencial entre o lançamento inicial e a constituição definitiva do crédito (lançamento definitivo);

h) no tocante à multa pelo não pagamento, pagamento a menor ou fora do prazo da Taxa Anual por Hectare, a orientação que prevalece é aquela constante na Orientação Normativa 11/2012.

190. Dentre as causas que motivam a prescrição e a decadência, a Dipar cita (Peça 15, p. 44-50):

a) “não é cabível a inscrição em dívida ativa, pois contactou-se a decadência total dos créditos, em face da revisão das datas referenciais para o início da contagem do prazo decadencial dos créditos em virtude da aprovação pelo Procurador Chefe e pelo Diretor Geral do Parecer 77/2013/PSSN-DNPM-RN/PGF/AGU”;

b) “não é cabível a inscrição em dívida ativa e o ajuizamento de execução fiscal, em virtude da decadência do direito à cobrança dos créditos da CFEM, uma vez que se verificou um lapso superior a dez anos entre o fato gerador e a lavratura da NFLDP”; e

c) “não é cabível a inscrição em dívida ativa e o ajuizamento de execução fiscal, em virtude da ocorrência da prescrição, eis que decorreu lapso superior a cinco anos, sem que se ingressasse com a ação executiva, devido ao valor nunca ter atingido o mínimo de R\$ 5.000,00”.

191. A Superintendência de GO relatou que, atualmente, o critério básico para a seleção da empresa a ser fiscalizada é a proximidade do prazo de decadência no estrato A – mineradores com maior produção mineral (Peça 27, p. 3).

192. Em Minas Gerais, a Superintendência ressaltou que, dada a impossibilidade estrutural de se fiscalizar todas as empresas, fiscaliza as que nunca foram fiscalizadas *in loco* ou cuja última fiscalização nessa modalidade tenha ocorrido há quase 10 anos. Acrescentou que haveria necessidade de maior agilidade na solução das demandas enviadas à Procuradoria/MG e à Dipar-Sede (Peça 24, p. 3).

193. A reduzida quantidade de fiscalizações *in loco* permite que grande parte dos valores declarados pelos mineradores não seja contestada de forma tempestiva. Após o transcurso temporal, ainda que se apure inconsistências, o crédito estará definitivamente perdido. Em um contexto no qual predomina, em algumas superintendências, a aferição dos RAL's emitidos pelas empresas dos estratos C e D (inobservância da estratificação na seleção da amostra), a ausência de aferição dos dados informados pelos mineradores dos estratos A e B pode caracterizar risco à cobrança de créditos de maior valor. Apesar da materialidade dessas dívidas, parte dos técnicos entrevistados entende que as irregularidades ocorrem em maior número nos mineradores de pequeno e de médio porte.

194. Anote-se que o Protesto de Certidões da Dívida Ativa, previsto na Lei 9.492/2007 e de cunho extrajudicial, tem potencial para acelerar e conferir efetividade à cobrança de créditos de valores menos representativos do DNPM (até R\$ 10.000,00 por crédito, incluídos os encargos legais), liberando a estrutura das procuradorias da Procuradoria Geral Federal (PGF) e dos estados para a recuperação de créditos de maior valor (item 39 da instrução do Acórdão 2029/2016-TCU-Plenário).

195. Constata-se que problemas estruturais que a ANM herdará do DNPM (carência de recursos humanos, falta de condições operacionais, deficiências na tecnologia da informação, etc.), incrementam, sobremaneira, a possibilidade de ocorrência de prescrição e de decadência.

II.3.2.2 Base de dados do Cadastro Mineiro desatualizada e/ou com atualização lenta

196. O Cadastro Mineiro é responsável pela automação do processo de outorga, controlando titularidade (pessoas físicas ou jurídicas), substâncias, fase em que se encontra, endereços, solicitações, prioridades, prazos, fases do processo, ações e emissão/publicação dos documentos. Além de possibilitar o controle do ciclo de vida dos processos minerários, o lançamento dos eventos fornece informações essenciais aos sistemas das áreas finalísticas, sendo base para tomada das ações de arrecadação e fiscalização.

197. O ciclo de vida dos títulos minerários é regrado por sinalizadores ou eventos que são lançados de forma automática e manual. Todos os pontos de controle que envolvem a ação direta de usuário ainda são manuais e ficam no aguardo da adequada alimentação da informação no Cadastro Mineiro. O Cadastro é um receptor passivo da informação e não um sistema ativo de acionamento de processos de trabalho (Peça 15, p. 64).

198. As notificações dos mineradores são feitas pelas superintendências com base nos dados auto declaratórios constantes do Cadastro. Em auditorias anteriores, os gestores relataram dificuldades na cobrança, em virtude de inconsistências:

a) entre o nome do titular e o CPF/CNPJ cadastrado, o que inviabiliza a inscrição no Cadin, pois os dados são diversos das informações constantes dos sistemas da Receita Federal;

b) nos endereços cadastrados, o que pode inviabilizar a cobrança, em decorrência da exigência legal de que as notificações ao minerador sejam realizadas por meio de Aviso de Recebimento (AR). Quando os dados estão incorretos, há retrabalho e demora na localização e na notificação válida; e

c) nos processos cujas áreas não estão alocadas sob o município correto, impactando na distribuição da CFEM aos estados e municípios.

199. Para solucionar as dificuldades, pelo menos em parte, o DNPM instituiu, em 2008, a Ficha Cadastral (Portaria DNPM 270), passando a exigir, para acesso ao sistema de pré-requerimento eletrônico (obtenção de novos títulos minerários), o prévio cadastramento dos interessados no Cadastro de Titulares de Direitos Minerários (CTDM).

200. Contudo, devido à ausência de punição pela falta de recadastramento dos detentores de títulos minerários (ficha é auto declaratória), parte da atualização dos endereços não foi alcançada (Peça 15, p. 19). O item 9.1.12 do Acórdão 2863/2015-TCU-Plenário recomendou que a Portaria-DNPM 270/2008 fosse revista, de forma a obrigar os detentores de títulos minerários a se recadastrarem para que não fossem penalizados. Contudo, a Portaria 270/2008 foi revogada pela Portaria 155/2016.

201. A utilização das informações do Cadastro Mineiro, nas suas relações com o interessado, é obrigatória pelo comando do art. 2º, § 2º, da Portaria DNPM 155/2016, inclusive para fins de encaminhamento de comunicações, notificações e intimações, formulação de exigências e cobrança de dívida com a autarquia, *in verbis*:

§ 2º O DNPM utilizará os dados cadastrais disponíveis no CTDM nas suas relações com o interessado, inclusive para fins de encaminhamento de ofícios, comunicações, notificações, intimações e cobrança de dívida para com a Autarquia, dentre outros atos.

202. A Portaria 155/2016 repetiu comando da norma anterior, ao disciplinar que a atualização do endereço é de responsabilidade dos mineradores e não dos servidores da Agência:

Atualização e Alteração dos Dados Cadastrais

Art. 9º O cadastrado deverá manter seus dados atualizados no CTDM e, sempre que houver alteração, apresentar ao DNPM os documentos relacionados nos incisos I a III do art. 5º, conforme o caso, devidamente atualizados.

203. Embora a Portaria 155/2016 contenha previsão de penalidade para os detentores de títulos minerários titulares que prestarem informações inverídicas, a Superintendência do Pará relatou que não se observa, na prática, a aplicação de multa aos mineradores que não atualizam seus endereços na base de dados do DNPM. Assim, persiste a ocorrência de, após a liberação do Título Minerário, os administrados não atualizarem seus dados cadastrais, dificultando a notificação de infrações (retrabalho para o setor de arrecadação), prejudicando a cobrança e reduzindo a arrecadação, caracterizando, em muitos casos, um obstáculo à efetividade da cobrança dos créditos.

204. De acordo com a Superintendência do Pará, a utilização de dados do Cadastro Mineiro, nos termos da Portaria DNPM 155/2016, não tem sido satisfatória. O cadastro de endereço do DNPM é incompleto e falho, aceitando endereços incompletos. Ademais, não realiza críticas em relação ao sistema de CEP dos Correios, não obriga o minerador a cadastrar um endereço para receber correspondência na área urbana e não permite a notificação via endereço eletrônico (e-mail), conforme Peça 22, p. 5. A recomendação para cadastro de endereço urbano constou do item 9.1.4 do Acórdão 2863/2015-TCU-Plenário.

205. Apesar da emissão de alguns alertas para inconsistências, esta funcionalidade é mais efetiva nas demais receitas do DNPM; pois, na CFEM, persistem problemas oriundos da ausência de atualização do cadastro mineiro (ficha cadastral é auto declaratória). Como exemplo, da atualização lenta do sistema, pode-se citar o caso de uma região que se emancipa, criando um novo município, o qual passa a ser o responsável pelo pagamento da dívida do município anterior, cujas informações não são retidas pelo cadastro mineiro.

206. A desatualização das informações do Cadastro Mineiro foi apreciada no item 9.1.3 do Acórdão 3.072/2011-TCU-Plenário. As providências adotadas foram consideradas parcialmente suficientes, dando-se

ciência ao DNPM que as inconsistências da base de dados do Cadastro Mineiro não permitiam a emissão de relatórios gerenciais confiáveis, o que pode comprometer a gestão estratégica e a credibilidade das informações prestadas ao público externo e aos órgãos de controle (Acórdão 2.953/2012-TCU-Plenário).

Quantitativo de processos ativos no cadastro mineiro em 2017, segundo o DNPM:

Autorização de Pesquisa	Concessão de Lavra	Disponibilidade	Lavra Garimpeira	Licenciamento	Registro de Extração	Requerimento Lavra	Requerimento Lavra Garimpeira	Requerimento Licenciamento	Requerimento de Pesquisa	Requerimento de Registro de Extração
80.295	11.039	9.020	2.215	15.464	1.969	16.780	14.857	7.366	20.066	603

Fonte: ANM

III.3.2.3 Carência de pessoal nas procuradorias

207. Cada procuradoria federal junto às superintendências do DNPM exerce um papel de fundamental importância para a efetiva recuperação dos créditos, seja na fase administrativa da cobrança ou na fase de execução fiscal (judicial), apoiando a unidade da Procuradoria-Geral Federal (PGF) a quem compete ingressar em juízo para cobrança dos referidos créditos (Enac), conforme o item 107 da instrução do Acórdão 1979/2014-TCU-Plenário.

208. Embora a Superintendência do Pará seja a segunda que mais arrecada CFEM no país, a Procuradoria no Estado é integrada somente por uma Procuradora, responsável pelo suporte jurídico às áreas fim (pareceres sobre a atividade minerária) e meio (licitações e contratos), atuando na consultoria e no contencioso. Acrescente-se que a Procuradoria junto à Superintendência do Pará também responde pelas demandas oriundas do Estado do Amapá. Em 2015, a Procuradoria Federal junto ao DNPM no Estado do Pará, deixou de figurar como órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal (Portaria PGF 838, de 12/10/2015). Até o momento, a situação não foi revertida (Peça 22, p. 6).

209. A Superintendência de Goiás relatou que haveria desproporcionalidade na distribuição dos procuradores, conforme segue transcrito (Peça 27, p. 5):

[...] o maior número de processos que dependem de consultorias e de ações judiciais, originam-se nas regionais e ali deveriam ser finalizados. Portanto, nutrir as regionais com juriconsultos traria mais conformidade e agilidade à Agência e, ao mesmo tempo, desobstruiria a grande demanda reprimida na PF/DNPM-Sede. A má distribuição dos procuradores federais na ANM atinge, principalmente, unidades de grande porte no que se refere à perda de prazo e à prescrição. A ANM-GO já contou com dois procuradores federais para atendimento à demanda regional (Goiás e Tocantins). Contudo, por deliberação da PF/DNPM-Sede, a partir de agosto/2014, os procuradores foram redistribuídos para a sede.

210. O montante inscrito no Cadin evidencia a materialidade dos créditos cuja recuperação depende da atuação da Procuradoria. No que tange à CFEM, foi inscrito em dívida ativa o valor de R\$ 67.242.189,54, em 2015; e R\$ 151.821.337,98, em 2016 (valores históricos antes da inscrição em dívida ativa, conforme Relatório de Gestão 2017, ano base 2016, pg. 70).

III.3.2.4 Elevado estoque de processos de cobrança a serem digitalizados para posterior envio à Enac

211. Nos termos do § 2º do art. 8º do Decreto 9.194, de 7/11/2017, a Procuradoria deixou de receber a remessa de créditos por meio do encaminhamento de autos físicos. Assim, os processos físicos precisam ser digitalizados antes do encaminhamento à Procuradoria. Em Minas Gerais, a DPA relatou que, em 2017, recebeu novas atribuições, a cargo anteriormente da Procuradoria, que contribuíram para a elevação da sobrecarga de trabalho, a exemplo da digitalização de todos os processos de cobrança no sistema Sapiens da AGU (Peça 24, p. 2). O elevado volume de processos a ser digitalizado se contrapõe ao reduzido quadro de pessoal e à limitada infraestrutura de informática.

III.3.3 Pontos fortes

III.3.3.1 Especialização e centralização dos procuradores responsáveis pela inscrição em dívida ativa e cobrança, a partir da criação da ENAC, no âmbito da Procuradoria

212. A execução fiscal competia à AGU Brasília até junho de 2017, quando foi criado um órgão virtual centralizado da PGF para o ajuizamento das ações de execução, denominado Equipe Nacional de Cobrança (Enac). A concentração em um grupo de procuradores tende a incrementar os resultados alcançados, em razão da especialização e do ganho de escala.

213. Segundo os RG 2017, ano base 2016; e 2018, ano base 2017, houve a recuperação dos seguintes passivos, de 2015 a 2017 (pg. 69 e 80).

Tabela 11: Recuperação de Passivos (2016 - 2015)

Receitas	2017	2016	2015
CFEM (1)	27.592.852,87	404.737.875,13	121.334.579,84
TAH (1)	3.040.832,48	5.017.777,96	2.266.048,24
Multa (1)	2.267.797,40	1.959.048,53	1.677.118,77
Vistoria (1)	519.917,02	622.900,06	320.676,81
PROJUR (2)	4.591.723,24	4.634.241,45	3.167.207,79
Total	38.013.123,01	416.971.843,13	128.765.631,45

Fonte: DNPM. Notas: (1) valores arrecadados antes da inscrição em dívida ativa por receita. (2) valores arrecadados após a inscrição em dívida ativa agregando cobranças de todas as receitas.

III.3.3.2 Fortalecimento, no âmbito das Procuradorias, da utilização do sistema Sapiens

214. A disseminação da utilização do sistema Sapiens facilita o gerenciamento do estoque processual, a nível local e nacional. Considerando que o quadro de pessoal da Procuradoria é reduzido, a implementação de sistemas de informática para racionalizar e agilizar o trâmite e a instrução processual tende a incrementar a eficiência do DNPM como um todo (não só no que diz respeito à arrecadação da CFEM). Neste sentido, a implantação do sistema Sapiens reduziu o trâmite de processos físicos, permitiu uma melhor gestão do estoque de processos e reduziu a desigualdade entre os estoques das procuradorias nas superintendências (Peça 20, p. 1-2).

III.3.4 Oportunidades

III.3.4.1 Possibilidade de disponibilização de acesso aos sistemas CNPJ e CPF da Receita Federal para que as superintendências tenham acesso aos endereços dos mineradores

215. Parte dos endereços dos mineradores está cadastrada de forma incorreta, defasada ou incompleta, o que dificulta ou até impede a notificação e a cobrança. O responsável pelo setor de arrecadação da sede relatou que possui acesso à consulta aos endereços na base de dados da Receita Federal (individualizada e não de forma automática); contudo, as superintendências consultadas relataram não possuir tal acesso.

216. A celebração de acordo de cooperação que viabilizasse o acesso pelo DNPM aos sistemas CPF e CNPJ da Receita Federal facilitaria a identificação de endereços corretos dos mineradores, facilitando a cobrança e incrementando a arrecadação.

217. Ainda que os endereços tenham sido corretamente lançados, podem mencionar logradouros nos quais estão localizadas as minas, fora da zona urbana ou em área de risco, onde a ECT não entrega correspondências. Ademais, no logradouro das minas, nem sempre há um empregado para receber as notificações (o DNPM desconhece, em muitos casos, o status de operação da mina). Segundo a Portaria do Ministério das Comunicações 567/2011, a obrigatoriedade da entrega de correspondências se restringe a distritos com mais de quinhentos habitantes.

218. A eficiência do setor responsável pela arrecadação e cobrança poderia ser incrementada, caso fosse celebrado o acordo de cooperação para acesso aos sistemas CPF e CNPJ da Receita Federal e constasse na base

de dados do DNPM, adicionalmente, um endereço urbano do minerador, que fosse de fácil localização e acessível à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).

III.3.4.2 Possibilidade de estabelecimento, por lei, de quantitativo mínimo para a constituição de processo de cobrança, permitindo que a ANM concentre esforços em processos de maior materialidade.

219. Foi editado o Decreto 9.194/2017, cujo art. 9º, inciso I, estabelece que: serão cancelados os créditos inscritos em dívida ativa pela Procuradoria-geral Federal, quando o valor consolidado remanescente for igual ou inferior a R\$ 100,00.

220. No âmbito da Advocacia Geral da União, foi editada a Portaria AGU 377/2011, cujo art. 3º disciplina:

Os órgãos da Procuradoria-Geral Federal ficam autorizados 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 das autarquias e fundações públicas federais, relativos a um mesmo devedor, for igual ou inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

§ 1º. A autorização prevista no caput não se aplica aos créditos originados de multas decorrentes do exercício do poder de polícia, hipóteses nas quais o limite referido será de R\$ 500,00 (quinhentos reais).

221. No que tange ao DNPM, inexistente autorização legal para renúncia de receita. Assim, qualquer valor devido exige a constituição de processo físico, ainda que tais valores não alcancem o mínimo estabelecido pelos normativos da AGU e da Procuradoria para inscrição em dívida ativa.

222. Antes a cargo da Procuradoria, a verificação do somatório da dívida atinente a cada CPF ou CNPJ (soma dos valores de vários processos para verificar se, em conjunto, alcançavam o valor mínimo para inscrição em Dívida Ativa) encontra-se, hoje, sob a responsabilidade dos setores de arrecadação. Contudo, parte das superintendências relatou não possuir pessoal suficiente para tal monitoramento.

223. Os valores estabelecidos pelo Decreto 9.194/2017 e pela Portaria AGU 377/2011 podem ser considerados baixos. Comparativamente, a título de racionalização administrativa e economia processual e para evitar que o custo da cobrança seja superior ao ressarcimento, o TCU estabeleceu um valor mínimo para prosseguimento dos processos superior a cem mil reais.

III.3.5 Ameaças

III.3.5.1 Falta de padronização dos sistemas de informática utilizados no âmbito da Administração, dificultando a interação entre os softwares e a troca de informações

224. No âmbito do DNPM, são utilizados diversos sistemas de informática (por exemplo, SEI pelo DNPM e Sapiens pela Procuradoria), dificultando a interação entre os softwares e a troca de informações. A ausência de padronização acarreta a necessidade de alimentação dos mesmos dados em diversos sistemas e a falta de interação entre eles impede a constatação automática de inconsistências nas bases de dados.

225. No que tange ao status de adaptação dos sistemas de arrecadação e de dívida ativa (prazos de pagamento e percentuais aplicáveis de encargos legais) para a compatibilização com o Projeto de Protesto de Certidões da Dívida Ativa (CDA) da Procuradoria da Advocacia Geral da União; e para adesão ao Projeto de Títulos e Protestos de Certidões da Dívida Ativa e ao Sistema Integrado de Controle das Ações da União (Sicau), o Coordenador-geral de Tecnologia da Informação e Geoprocessamento informou que será desenvolvido um novo sistema, apurando-se, neste momento, o escopo da equipe da CGTIG junto à Dipar (Peça 15, p. 68).

III.3.5.2 Alteração de entendimento dos prazos de prescrição e decadência

226. Em Minas Gerais, em 2017 a DPA-MG recebeu novas atribuições, a cargo anteriormente da Procuradoria, que contribuíram para a elevação da sobrecarga de trabalho, como a operacionalização de um novo Programa de Recuperação Fiscal Programa de Regularização de Débitos Não Tributários 2017 (Refis

PRD) e a revisão de milhares de processos administrativos de cobrança, decorrentes de mudança de entendimento da Procuradoria relativo aos prazos de decadência e de prescrição, sem que tenha havido incremento da força de trabalho. Frise-se que as constantes revisões de pareceres na temática da CFEM trazem a necessidade de adaptação de sistemas e um grande retrabalho com a revisão de diversos processos, afetando negativamente a capacidade de fiscalização da unidade (Peça 24, p. 2).

227. A Superintendência de Minas Gerais relatou que: em 2016/2017, priorizou o julgamento de defesas administrativas nos processos de cobrança de CFEM abertos de 2009 a 2015 (em março de 2016, eram, aproximadamente, 1200 processos pendentes de apreciação de defesa, muitos com paralisação superior a cinco anos), tendo em vista a aprovação do parecer 228/2016/CAM/PF-DNPM-Sede/PGF/AGU, que alertou para a necessidade de análise diligente dos recursos administrativos para evitar decisões judiciais relativas à demora na constituição definitiva do crédito de CFEM (Peça 24, p. 4-5).

228. O item 9.1.8 do Acórdão 2863/2015-TCU-Plenário recomendou que se identificasse e se apurasse a responsabilidade pela prescrição dos créditos nos termos do art. 2º, § 4º, da Portaria-PGF 796/2010. O DNPM informou que em virtude de a decadência e a prescrição terem ocorrido por mudança de interpretação pela Procuradoria, não há notícia de sindicâncias ou qualquer procedimento para apuração de responsabilidade na área administrativa (Peça 15, p. 18). Apurou-se que este entendimento constou da letra “e” da conclusão do Parecer 228/2016/CAM/PF-DNPM-Sede/PGF/AGU, aprovado por meio da Orientação Normativa 12/PF-DNPM.

IV - ANÁLISE DE RISCO

229. A análise e identificação dos riscos relacionados aos processos de fiscalização, arrecadação e cobrança, e à estrutura e organização do DNPM foram consubstanciadas no papel de trabalho Avaliação Simplificada de Risco (sigilosa), do ponto de vista da probabilidade de ocorrência (improvável, possível e provável) e das consequências decorrentes (fraco, moderado e forte).

230. A partir dessa avaliação, foi elaborada a Matriz de Riscos (sigilosa) com a análise detalhada dos riscos inerentes aos citados processos.

231. A complementação da análise de risco, explicitando a adoção, ou não, de possíveis ações de controle nos futuros planos de fiscalização do Tribunal, encontra-se formalizada em termo anexo ao presente relatório (sigilosa). Tal anexo tratará de aspectos inerentes à oportunidade ou não de possíveis ações de controle na gestão dos recursos minerários da União.

V - AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA NA GESTÃO DOS RECURSOS MINERAIS

232. Conforme o Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, Brasília, 2014, “governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Assim, utilizou-se o referencial para avaliar, sob a ótica da governança no setor público, a gestão de recursos minerários pelo DNPM.

233. Após as adequações necessárias, foram enviados ao DNPM os questionários constantes do referencial. A partir das respostas (peça 29), traçou-se um quadro da realidade da governança no setor minerário. As questões de cada item avaliado referem-se àquelas constantes da matriz de planejamento apresentada pelo Referencial Básico de Governança, adaptadas ao presente trabalho. Para cada uma das questões, optou-se por mencionar algumas das respostas encaminhadas de modo a exemplificar o entendimento, sendo, em seguida, apresentado o entendimento da equipe de levantamento sobre o tema.

234. Conforme o Relatório de Gestão 2017, ano base 2016, ainda sob a nomenclatura de DNPM, temos a seguinte situação (pg. 71):

A estrutura de governança da Autarquia é composta pelas instâncias interna de governança (Alta Administração), interna de apoio a governança (Auditoria Interna, comitês de apoio a governanças, Sistema de Correição e Ouvidoria), pela gestão tática (Diretorias Finalísticas) e pela gestão operacional (Superintendências).

V.1 Institucionalização

V.1.1 Em que medida as políticas públicas, relacionadas à gestão dos recursos minerários, estão institucionalizadas formal e adequadamente por meio de leis e/ou outros instrumentos normativos?

V.1.1.1 As competências dos principais interessados na política pública de gestão de recursos minerais estão clara e formalmente definidas, permitindo identificar as atribuições, responsabilidades, direitos e deveres de cada um?

235. De acordo com a Ouvidoria: não cabe ao DNPM/ANM a formulação de políticas públicas. Portanto, a nossa manifestação é meramente opinativa. Nesse sentido, entendemos que a definição das políticas públicas deve ter a participação do ente regulador e do setor mineral e deve se pautar em regras claras e atualizadas. A nosso ver, a Lei e a norma infra legal definem de forma adequada as atribuições do ente regulador e o papel dos destinatários da norma (Peça 29, p. 2).

V.1.1.2 O marco regulatório da política pública da gestão de recursos minerais tem se mostrado adequado (Código de Mineração)? Há inconsistências, lacunas ou excessos na legislação?

236. De acordo com a Ouvidoria: o marco regulatório da gestão dos recursos minerais foi editado em 27 de fevereiro de 1967. Portanto, com a implantação de um novo modelo institucional (agência reguladora), faz-se necessário realizar ajustes no texto da legislação mineral para compatibilização com o novo modelo do ente regulador. Além disso, é necessário trazer a legislação para os dias atuais, propiciando a modernização de alguns institutos jurídicos minerários essenciais ao setor e a definição de instrumentos de regulação (Peça 29, p. 2).

237. Entendimento da equipe: corroboramos o entendimento do DNPM no que tange à necessidade de atualização da legislação ao novo arcabouço institucional, em decorrência de o Código de Mineração encontrar-se defasado (editado há mais de cinquenta anos) e em função da própria alteração da natureza jurídica (de Departamento para Agência Reguladora).

V.1.2 Em que medida o planejamento das políticas públicas de gestão dos recursos minerários orienta a sua operacionalização?

V.1.2.1 Há planos que traduzam o delineamento estratégico em termos operacionais, de forma a orientar os processos de implementação da política pública de gestão dos recursos minerais?

238. De acordo com a Diplan: existe sim, planos que orientam os processos de implementação da gestão dos recursos minerais em termos operacionais, entretanto, a dificuldade para implementação desse plano consiste na falta de compromisso dos gestores das pontas, isto é, superintendentes. Mesmo tendo o Sisplan DNPM como sistema voltado para inclusão dos níveis operacionais na implementação do planejamento institucional e governamental (Peça 29, p. 3).

V.1.2.2 Há cronogramas detalhando os marcos e prazos para a realização das metas propostas?

239. De acordo com a Diplan: existe em toda esfera governamental e institucional planos, desde o PPA 2016-2019, até os institucionais, como a Programação Anual de Trabalho do DNPM, que tem o Sisplan como instrumento de suporte, a Avaliação Institucional, aprovada pela direção geral, com orçamento, metas e prazos para realização das atividades propostas pela unidade executora e ratificada pela diretoria responsável pela ação orçamentária (Peça 29, p. 3).

240. Entendimento da equipe: a resposta da Diplan revela a existência de um certo desnível entre o planejamento da sede e o que poderia ser elaborado no nível das superintendências. O descompasso pode representar uma das consequências de eventual interferência política na nomeação dos superintendentes.

V.1.3 Como os responsáveis pela política pública de gestão de recursos minerários definem e declaram as diretrizes, objetivos, metas, priorização, responsáveis, prazos e a orientação estratégica a que a política está alinhada?

V.1.3.1 Os esforços e os resultados são passíveis de mensuração, considerando aspectos como viabilidade física, financeira e temporal?

241. De acordo com a Diplan: na instituição a definição de diretrizes, objetivos, metas, priorização é decidida em reunião de diretoria e cabe a cada diretor de área refletir as decisões em sua área de atuação. Temos

também instrumentos que possibilitam a mensuração financeira, a física e temporal estão sendo objeto de redefinição no novo Sisplan (Peça 29, p. 3).

V.1.3.2 As metas estabelecidas são exequíveis no horizonte temporal proposto?

242. De acordo com a Diplan: em princípio acreditamos que sim, mas só poderemos avaliar com exatidão a exequibilidade do horizonte temporal quando o sistema de suporte ao processo de planejamento Sisplan DNPM estiver provido do novo módulo de monitoramento e avaliação implantado, o que acreditamos estará pronto para o próximo exercício (Peça 29, p. 3-4).

V.1.3.3 A visão estratégica da política pública de recursos minerais é coerente com as diretrizes governamentais mais amplas?

243. De acordo com a Diplan: a visão estratégica da política pública de recursos minerais é bem entendida e as ações institucionais buscam sempre manter a coerência com as diretrizes governamentais. Acreditamos que o grande problema consiste na dificuldade de manter vinte e cinco unidades estaduais, focadas e comprometidas com as estratégias definidas pela instituição (Peça 29, p. 4).

244. Entendimento da equipe: apesar da elaboração de diretrizes, metas e prioridades em reuniões da diretoria, o novo módulo de monitoramento encontra-se em implantação. Assim, embora já seja possível realizar uma mensuração financeira; não é possível aferir os aspectos atinentes à execução física e ao adimplemento dos prazos programados. O relato aborda, ainda, dificuldades inerentes à execução da estratégia institucional em razão da capilaridade institucional (25 unidades descentralizadas).

V.2 Participação

V.2.1 De que maneira ocorre a participação social e das partes interessadas na política pública de gestão dos recursos minerários?

V.2.1.1 As partes interessadas possuem acesso a informações técnicas e bases abertas de dados que lhes permita participar efetivamente do desenvolvimento da política pública da gestão de recursos minerais?

245. De acordo com a Ouvidoria: o DNPM foi o primeiro órgão do Poder Executivo Federal a disponibilizar, em seu portal na internet, o Plano de Dados Abertos, dia 11/7/2016. Ao longo desse tempo vem publicando as informações conforme estabelecido no Plano. Aproveito para informar que no dia 11/7/2018 publicamos a revisão do referido Plano para o biênio 2018/2020. Também dispomos em nosso portal informações geoespaciais sobre todos os processos minerários em todas as fases, que são informações técnicas básicas para tomada de decisão por parte de todos aqueles que dessas informações necessitam. Ademais, dispomos de publicação de estatísticas sobre o setor mineral, estudos de economia mineral, Anuário Mineral, Sumário Mineral, Informe Mineral, com dados sobre a conjuntura da mineração brasileira. Com relação a informações técnicas e dados abertos não submetemos à sociedade a sua participação em suas formulações (Peça 29, p. 4).

V.2.1.2 Há a previsão de um espaço para facilitar a interlocução entre os diversos interessados? Qual o intervalo temporal para tais eventos?

246. De acordo com a Ouvidoria: o DNPM mantém um espaço para facilitar a interlocução com os diversos interessados quando da formulação de seus normativos, por meio de Consulta Pública, onde a sociedade é chamada a apresentar sugestões às mudanças em nossos atos normativos. Esse é um canal de grande importância no que concerne ao que chamamos de “Participação Social”, é a parte interessada chamada a contribuir sobre o que o DNPM está propondo, em termos de mudanças na legislação. Não temos um intervalo temporal, mas durante o primeiro semestre de 2018 realizamos quatro consultas públicas com grande participação das partes interessadas (Peça 29, p. 5).

247. Entendimento da equipe: de acordo com as informações, o DNPM foi o pioneiro no âmbito do Poder Executivo Federal a disponibilizar, em seu portal na *internet*, o Plano de Dados Abertos (2016, atualizado em 2018 até 2020). A disponibilização de dados geoespaciais sobre a totalidade dos processos minerários facilita a interlocução e o exercício do controle social. Também apontam nesta direção a realização de consultas públicas, apesar de não haver uma periodicidade previamente definida.

V.3 Capacidade Organizacional dos Recursos

V.3.1 Os órgãos e entidades envolvidos nas políticas públicas de gestão de recursos minerários possuem capacidade organizacional e recursos suficientes para o adequado desenvolvimento da política pública? Que medidas poderiam ser tomadas para melhoria na atuação daqueles agentes?

V.3.1.1 O DNPM possui estrutura de pessoal qualificado e em quantidade suficiente para que todas as etapas e objetivos propostos possam ser adequadamente desenvolvidos? O que seria necessário para uma melhor atuação?

248. De acordo com CRH: desde 2010, a Autarquia não realiza concurso público para provimento de vagas da carreira criada pela Lei 11.046/2004. Atualmente o DNPM não possui concurso válido para suprir as necessidades básicas na composição de seu quadro próprio de pessoal. O DNPM encaminhou ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio do Ofício 159/2018 (Processo SEI-48400.701646/2018-69) proposta de concurso para provimento de cargos da Agência Nacional de Mineração (Peça 29, p. 5).

V.3.1.2 Os recursos disponibilizados têm conseguido prover os recursos materiais necessários ao desenvolvimento das ações propostas?

De acordo com a Dipar: de forma alguma. Nada a comentar (Peça 29, p. 5).

V.3.1.3 A política pública de gestão de recursos minerais possui dotação orçamentária suficiente para cobrir todos os gastos previstos, bem como há um planejamento orçamentário plurianual de implantação das metas e objetivos daquela política?

249. De acordo com a Diplan: a declaração de recursos orçamentários suficientes nos leva a necessidade de definição de objetivos e estratégias bem definidos. O grande problema da atividade mineral consiste na imprecisão de problemas que podem ocorrer e alterar a programação da unidade. Os recursos orçamentários aprovados permitem com grande parcimônia aos gestores da instituição a alocação de dotação nos dois programas, em suas ações e planos orçamentários, não permitindo a existência de recursos para fatos supervenientes (Peça 29, p. 6).

V.3.1.4 É assegurada a adequada capacitação dos membros da administração e da gestão operacional, de modo que as competências necessárias à execução de suas atividades sejam desenvolvidas?

250. De acordo com CRH: desde o exercício de 2015, vem sendo uma determinação recorrente do Governo Federal a restrição orçamentária e financeira, atingindo todos os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal. Assim sendo, esta Autarquia vem sendo obrigada a limitar as ações de capacitação, razão pela qual não se pode considerar assegurada a adequada capacitação dos membros da administração e da gestão operacional. Convém registrar que, além disso, o baixo valor do per capita da capacitação, somados aos indicadores de pessoal, sinalizam uma realidade crucial que vem afetando a instituição, quais sejam: o baixo número de servidores para atender ao volume excessivo de atribuições dos diversos setores e os riscos das aposentadorias, evasão de servidores que entraram nos últimos concursos (evasão extremamente acima da média de outros órgãos do governo Federal), o que é determinante para um órgão de mais de 80 anos, que realizou apenas dois concursos públicos, com evasão de 20% da mão de obra contratada e 50% de sua força de trabalho com abono de permanência, somado ao baixo investimento na capacitação, dificilmente poderá responder de forma positiva, enquanto não for enfocada rigorosamente a questão do fortalecimento da Unidade de gestão de pessoas na Autarquia, condição sem a qual não se alcançará as competências necessárias para a execução das atividades a contento (Peça 29, p. 6-7).

251. Entendimento da equipe: as informações demonstram a gravidade na deficiência e na capacitação no quadro de pessoal. A programação da execução financeira, em um quadro de reduzida dotação orçamentária, resta comprometida pela possibilidade de ocorrências imprevisíveis no setor mineral.

V.4 Coordenação e Coerência

V.4.1 Em que medida os diversos atores governamentais envolvidos com a política pública de gestão de recursos hídricos (DNPM, ANM e demais órgãos governamentais e sociedade civil) atuam de maneira coerente e coordenada entre si?

V.4.1.1 Há instância de coordenação para alinhar as ações dos diversos atores das políticas públicas de gestão de recursos minerais?

V.4.1.2 Como se dá a articulação entre os diversos atores da política pública da gestão de recursos minerais (ANM, Superintendências e demais órgãos governamentais e sociedade civil) e em que fases da política pública isso ocorre?

252. De acordo com a Ouvidoria: não há exatamente um setor que coordena essas ações. Cada ação é coordenada pelo setor que a desenvolveu, ficando com a responsabilidade sobre o seu relacionamento com a sociedade e seu resultado em prol da mesma (Peça 29, p. 7).

V.4.1.3 Quais são os canais de comunicação e consulta existentes para atender às necessidades dos diferentes interessados na política pública de gestão de recursos minerais?

253. De acordo com a Ouvidoria: a Ouvidoria é principal canal de comunicação do DNPM com a sociedade. Recebe as manifestações da mesma e responde, praticamente, de forma imediata. A Ouvidoria, no ano 2017 recebeu 2.311 manifestações da sociedade. Para se ter uma ideia, no ano 2010 a Ouvidoria recebeu 5.512 manifestações da sociedade. Ao longo dos anos foi feita uma análise dos pedidos de informação e esta foi disponibilizando no portal as informações mais requisitadas, de forma proativa, que hoje, a Autarquia recebe a metade das demandas de 8 anos atrás, o que naturalmente, deveria receber o dobro das demandas. Além da Ouvidoria temos o canal “Contato”, no portal (Peça 29, p. 7-8).

254. Entendimento da equipe: a atuação pró-ativa do DNPM ao disponibilizar as informações mais requeridas reduziu, significativamente, a demanda externa. Contudo, o desempenho pode ser incrementado com a instituição de um órgão central, que possa coordenar a articulação entre os diversos atores da política pública da gestão de recursos minerais.

V.5 Monitoramento e Avaliação

V.5.1 Em que medida o sistema de monitoramento e avaliação da política pública de gestão de recursos minerais (por parte do governo e da sociedade civil) está adequadamente estruturado para produzir informações com vistas a retroalimentar os processos decisórios de forma a favorecer o aprendizado e o aperfeiçoamento das ações para o alcance dos resultados?

V.5.1.1 Há indicadores-chave de monitoramento e avaliação da política de gestão de recursos minerais?

V.5.1.2 Há disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política de gestão de recursos minerais?

255. De acordo com a Diplan: os sistemas estão adequados para monitoramento e avaliação do processo, desde o Siop – Sistema de Planejamento e Orçamento do governo federal, quanto o sistema institucional Sisplan estão preparados para a produção de informações. O Sisplan está sendo desenvolvido em uma nova plataforma afim de permitir o aperfeiçoamento da retroalimentação do processo decisória e permitir um monitoramento e avaliação mais eficientes. Entretanto, a ação de ouvir a sociedade, que ainda é fraca no DNPM, está sendo objeto de modernização para a nova instituição ANM. Ouvir a sociedade em decisões de gestão dos recursos minerais principalmente nas aberturas de novas minas é de fundamental importância na gestão de instituições reguladora (Peça 29, p. 8).

256. Entendimento da equipe: de acordo com as informações, os sistemas encontram-se aptos a fornecer subsídios para a avaliação do desempenho da política de gestão de recursos minerais; cabendo, contudo, a melhoria na interlocução com a população, sobretudo, em decorrência da alteração de Departamento para Agência Reguladora.

V.6 Gestão de Riscos

V.6.1 De que maneira os controles internos envolvidos possuem capacidade de identificação e de resposta aos principais riscos da política pública de gestão de recursos minerários?

V.6.1.1 Os riscos chave foram identificados, avaliados, documentados e considerados durante a formulação da política de gestão de recursos minerários, e se foram apropriadamente comunicados aos responsáveis?

257. De acordo com o Comitê da ANM: não há ou desconhecemos. A partir da efetiva instalação da ANM e com a adoção da proposição do Comitê na estruturação de uma Unidade de Gestão de Risco, Integridade e Controle Interno e do Comitê de Gestão de Risco, Integridade e Controle Interno, será possível o estabelecimento de diretrizes e seu endereçamento através de unidade executiva (Peça 29, p. 9).

258. Entendimento da equipe: o DNPM não possui uma política de identificação, avaliação, redução e controle dos riscos. A implantação da Agência pode conduzir a uma alteração desta realidade.

V.7 *Accountability*

V.7.1 Os arranjos para promoção da *accountability* preveem mecanismos e instrumentos adequados de comunicação e responsabilização das ações do comitê, bem como para assegurar a transparência das ações e dos resultados da política pública de gestão de recursos minerários?

V.7.1.1 Há clara definição e formalização dos mecanismos e instrumentos para promoção da *accountability* pelos diversos órgãos responsáveis pela implementação da política de gestão de recursos minerários, com padrões mínimos de transparência, comunicação e prestação de contas?

259. De acordo com a Diplan: a ANM só existirá de fato após a publicação do decreto de implantação, art. 36 da Lei 13.575, de 26 de dezembro de 2017, o DNPM se encontra em definição, momento “DE - PARA”. A direção da instituição emitiu portaria formando grupos de trabalho para estudar e propor modelos de gestão de instituição de regulação. Está sendo proposto na estrutura de governança, estrutura definição da forma, da estrutura, da organização da nova instituição que terá o caráter de agência de regulação diferente da atual gestora dos recursos minerários (Peça 29, p. 9).

V.7.1.2 Há um processo sistemático e formal de prestação de contas sobre as ações, as operações e os resultados alcançados pela atuação da ANM e das superintendências?

260. De acordo com a Diplan: a prestação de contas sobre o resultado das ações das Superintendências é realizada pelas Diretorias responsáveis pelas ações. As diretorias são orientadas a definir e divulgar a dotação orçamentária de cada unidade e as prioridades e acompanhar no SISPLAN o lançamento da programação realizada por cada unidade para aprovação e posteriormente acompanhar os resultados alcançados para lançamento no SIOP (Peça 29, p. 9).

V.7.1.3 Há mecanismos e instâncias de supervisão e controle capazes de impor a adoção de medidas corretivas e sanções (responsabilização) em casos de irregularidades na execução das ações propostas?

261. De acordo com a Corregedoria: as ações descritas são realizadas pela Corregedoria Seccional da ANM órgão vinculado tecnicamente a Corregedoria Geral da União/CRG/CGU e utiliza-se dos mecanismos e instrumentos determinados por aquele órgão. A corregedoria foi criada consonância ao Decreto 5.480, fazendo parte do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, centralizada na sede atuando em todas as unidades Regionais. Sua criação deu-se por meio do Decreto nº 7092 de 02/02/2010, Anexo I capítulo II art. 3º item b. e Art. 10 do mesmo Decreto (Peça 29, p. 10).

V.7.1.4 São divulgadas à sociedade, de forma clara, ampla e periódica, informações sobre as ações, as operações e os resultados alcançados?

262. De acordo com a Ouvidoria: a prestação de contas do DNPM à sociedade é feita por meio de atos publicados no Diário Oficial da União, por ser uma instituição que executa o Código de Mineração e este normativo estabelece que os atos sejam publicados no DOU, esta é a forma que o DNPM presta contas à sociedade. Periodicidade diária. O DNPM é um dos órgãos que mais publica atos no DOU, para se ter uma ideia a nossa conta no ano de 2017 com a Imprensa nacional alcançou R\$ 2.279.385,62. Esses atos também são publicados em nosso portal na internet por meio do Sistema Cadastro Mineiro, mas a legislação exige que publiquemos os atos no DOU (Peça 29, p. 10).

263. Entendimento da equipe: apesar de criada, a ANM ainda não foi implementada. Neste momento, a transição interfere negativamente na avaliação dos aspectos inerentes à *Accountability*. Sobretudo em virtude da ausência de Regimento Interno e de Diretoria Colegiada devidamente nomeada. A atuação da Agência tende a ser significativamente diversa se comparada a um departamento.

264. De acordo com o Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública em Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal – ciclo 2018:

a) a seleção de membros da alta administração não é feita com base em critérios e procedimentos pré-estabelecidos. O desempenho dos membros da alta administração não é avaliado;

b) não se encontram estabelecidos: o modelo de gestão de riscos da organização nem os controles detectivos de possíveis situações de fraude corrupção. Não há gestão dos riscos considerados críticos para a organização;

c) a alta administração não estabeleceu modelo de gestão dos processos finalísticos nem monitora o desempenho da gestão dos processos finalísticos;

d) a área de gestão da tecnologia da informação não acorda formalmente os níveis de serviço com as demais áreas de negócio internas à organização (ANS) nem comunica o resultado do monitoramento em relação ao alcance dos níveis de serviço; e

e) a organização não gere os riscos de tecnologia da informação dos processos de negócio nem executa processo de gestão da continuidade dos serviços de TI.

VI - CONCLUSÃO

265. A realização deste levantamento objetivou examinar o contexto em que ocorre a arrecadação da Compensação Ambiental pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). Assim, o objeto analisado inclui o ambiente institucional, o arcabouço legal e os principais processos envolvidos (Fiscalização, Arrecadação e Cobrança), com o propósito de mapear riscos que evidenciassem ineficiência no uso de recursos e/ou no desempenho institucional.

266. No que concerne às instituições, a situação é de extinção do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e de criação da Agência Nacional de Mineração (ANM). Apesar de a lei que autorizava a instituição do DNPM (Lei 8.876/1994) ter sido revogada, ainda não houve a instalação da ANM, assim como a definição e a implantação da sua estrutura ainda não se concretizou. A nomeação da Diretoria Colegiada pelo Poder Executivo aguarda a aprovação, pelo Senado Federal, dos nomes indicados pelo Presidente da República. Considerando que o regulamento da ANM ainda não foi aprovado em decreto do Presidente da República, encontra-se mantida a estrutura regimental e organizacional do DNPM, estabelecida pelo Decreto 7.092/2010.

267. Apesar da experiência do corpo técnico e da capilaridade da estrutura do antigo Departamento, a ANM herdará também diversos problemas estruturais, a exemplo das seguintes constatações:

a) existência de contingenciamento orçamentário, comprometendo a estrutura de fiscalização, arrecadação e cobrança, além dos serviços de tecnologia da informação;

b) quadro de pessoal reduzido e com perspectiva de aposentadorias em larga escala no curto prazo;

c) qualificação inadequada para o exercício das funções inerentes a um setor com legislação complexa e com diversidade de processos produtivos.

268. No que tange à legislação de regência do setor mineral, o Código da Mineração foi editado há mais de cinquenta anos, encontrando-se dissociado da realidade econômica e produtiva do setor. A Medida Provisória que objetivava modernizar a legislação perdeu validade sem ter sido aprovada pelo Legislativo. Apesar de a lei da CFEM ter sido editada em 2017, a nomenclatura é imprecisa, suscitando a interposição de inúmeros recursos administrativos e judiciais que retardam, ou até impedem, a arrecadação da CFEM e sobrecarregam o reduzido quadro de pessoal da Agência Reguladora e da Procuradoria Federal.

269. A fiscalização encontra-se baseada em metas quantitativas, em detrimento de qualitativas orientadas por critérios objetivos (risco, materialidade e relevância). Apesar da disseminação de documentos fiscais eletrônicos, a carência de sistemas informatizados de suporte conduz à necessidade de elaboração manual de planilhas *excel* para comprovação da veracidade dos dados informados pelos mineradores por meio do RAL. O número de fiscalizações *in loco* é baixo, reduzindo a identificação de fraudes e de sonegadores. A logística da

fiscalização está prejudicada pela insuficiência de dotação orçamentária (não renovação da frota, sistemas informatizados defasados e formação e capacitação inadequadas à complexidade do setor mineral).

270. Quando aos processos relacionados à arrecadação da CFEM, apesar dos incrementos observados nos últimos exercícios, encontra-se abaixo do potencial do setor mineral nacional, apresentando riscos e possibilidades de aperfeiçoamentos. Há problemas relacionados com a desatualização dos cadastros, falta de pessoal e de treinamento e baixa capacidade operacional da tecnologia da informação para tratamento de banco de dados de grande porte que pudessem suprir, em parte, a carência de pessoal.

271. A cobrança também é afetada pela falta de estrutura do DNPM e da própria Procuradoria Federal. Como resultados, verifica-se a ocorrência de prescrição e de decadência, elevada sonegação e desvio funcionais praticados por agentes políticos, servidores públicos e empresários do setor mineral.

272. A partir do conhecimento acumulado pelo TCU, em decorrência de relevantes trabalhos anteriores realizados no DNPM, foi possível identificar boas práticas (especialização da Procuradoria, auditoria de preços externos e solução de parte das inconsistências da área de TI) e alcançar temas que ainda não tinham sido apreciados, como a interferência política e a prática de crimes como lavagem de dinheiro.

273. A atuação deficiente do DNPM é uma situação crônica, pois os riscos identificados possuem similaridade aos apontados nas auditorias realizadas desde 2010. A ausência de estrutura e de recursos humanos e orçamentários afetaram significativamente a capacidade operacional da autarquia. No entanto, há espaço para melhorias na gestão que não estão atreladas especificamente aos recursos escassos, mormente em relação ao desenvolvimento de cultura organizacional voltada ao planejamento, à transparência, ao acompanhamento e à avaliação das atividades (itens 209 e 217 da instrução do Acórdão 513/2018-TCU-Plenário).

274. A atual estrutura da Agência reguladora não permite que sejam identificadas irregularidades nos processos afetos à arrecadação da CFEM. As fragilidades e as ameaças constatadas indicam a necessidade de realização de auditoria de conformidade e operacional, de forma a subsidiar e orientar as alterações que possam viabilizar o alcance das metas institucionais e incrementar o atendimento das demandas da sociedade.

VII - BENEFÍCIOS ESTIMADOS DA FISCALIZAÇÃO

275. Em razão da realização do presente trabalho, bem como das providências propostas, destacam-se os seguintes benefícios:

a) dar subsídios à aquisição e difusão do conhecimento sobre a gestão dos recursos minerários, propiciando que a Secex/MG crie e mantenha a respectiva pasta permanente, consoante o disposto no item 2.1, do documento intitulado padrões de levantamento, aprovado pela Portaria-Segecex 15, de 9 de maio de 2011;

b) dar subsídios ao planejamento de possíveis ações de controle, nos futuros planos de fiscalização de unidades técnicas deste Tribunal; e

c) dar subsídios à adoção de providências pelas autoridades responsáveis, na tentativa de mitigar ou eliminar as fraquezas e riscos detectados no presente levantamento.

VIII - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

276. Ante o exposto, submetem-se à consideração superior as seguintes propostas:

a) encaminhar cópia deste relatório de levantamento e do Acórdão que vier a ser prolatado, acompanhado do respectivo relatório e voto ao Departamento Nacional de Produção Mineral, para conhecimento e adoção das eventuais medidas corretivas na gestão de recursos envolvendo o setor mineral; e

b) arquivar estes autos, com fundamento no artigo 169, V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (Resolução TCU 246, de 30/11/2011).”

É o Relatório.

VOTO

Cuida-se de levantamento realizado no Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), atual Agência Nacional de Mineração (ANM), com o objetivo de analisar os riscos inerentes à fiscalização, cobrança e arrecadação da CFEM e, assim, gerar uma agenda de possíveis fiscalizações a serem realizadas pelo TCU. Trata-se, portanto, de uma fiscalização para atender o que dispõe o art. 238, incisos I a III, do Regimento Interno desta Corte.

2. O trabalho decorre de deliberação constante de Despacho que exarei em 29/5/2018 (TC 015.246/2018-3). Além do objetivo original, percebo que o escopo do levantamento foi alargado para abarcar também uma avaliação da governança na gestão dos recursos minerais, tendo por base o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas publicado pelo TCU em 2004.

3. Preliminarmente, importante destacar que o DNPM foi criado pelo Decreto 23.979/1934 e transformado em autarquia pela Lei 8.876/1994. A Lei 13.575/2017 extinguiu o DNPM e, em seu lugar, foi criada a Agência Nacional de Mineração (ANM). Entretanto, até hoje ainda não houve a definição e a implantação de sua estrutura. A nomeação da Diretoria Colegiada pelo Poder Executivo aguarda a aprovação, pelo Senado Federal, dos nomes indicados pelo Presidente da República. Considerando que o regulamento da ANM ainda não foi aprovado em Decreto do Presidente da República, encontra-se mantida a estrutura regimental e organizacional do DNPM, estabelecida pelo Decreto 7.092/2010.

II – Metodologia e Escopo

4. A metodologia utilizada se baseou nos documentos Levantamento de Eventos de Risco, Análise SWOT e Análise Simplificada de Risco, aplicados em Auditoria, elaborados pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), com o emprego de técnicas de Matriz de Planejamento, Mapa de Processos e Matriz de Riscos.

5. No que se refere ao escopo, os procedimentos e as técnicas de auditoria foram aplicados na sede da ANM em Brasília e nas superintendências em Minas Gerais, no Pará, em Goiás (as três regionais com maior arrecadação de CFEM em 2018) e no Espírito Santo (arrecadação intermediária). As superintendências em Goiás e no Espírito Santo encaminharam respostas a ofício de requisição. Houve necessidade, ainda, de encaminhar ao Diretor-geral da ANM, por meio de correio eletrônico, entrevista destinada a avaliar aspectos atinentes à governança da entidade.

6. Destaco, a seguir, algumas constatações explicitadas no Relatório de Levantamento, a respeito dos processos avaliados, ousando dizer que todas elas já foram, em alguma medida, objeto de diversos processos julgados já por esta Corte, a exemplo dos TC 027.591/2010-7 (Acórdão-TCU-Plenário), TC 005.711/2011-8 (Acórdão 657/2012-TCU-Plenário), TC 011.720/2011-5 (Acórdão 3072/2011-TCU-Plenário), TC 034.373/2012-8 (Acórdão 1979/2014-TCU-Plenário), TC 017.735/2015-7 (Acórdão 2863/2015-TCU-Plenário), TC 032.034/2015-6 (Acórdão 2440/2016-TCU-Plenário) e TC 003.493/2016-4 (Acórdão 2029/2016-TCU-Plenário).

III – Avaliação dos processos de fiscalização da CFEM

7. No que toca à fiscalização, a unidade instrutiva aponta alguns pontos fracos, a saber: (i) planejamento deficiente, ausência de padronização e de avaliação da fiscalização; (ii) inobservância do critério da relevância da produção mineral (estratos ABCD) na realização de fiscalização dos mineradores; e (iv) comprovação deficiente das informações auto declaratórias prestadas pelos mineradores, por meio do Relatório Anual de Lavra (RAL).

8. A inexistência de uma norma que uniformize e padronize a conduta, os procedimentos a serem aplicados nas fiscalizações, que ficam a critério dos servidores, pode gerar questionamentos administrativos e judiciais pela excessiva margem de subjetividade.

9. Ademais, a indefinição do arcabouço institucional, já que a ANM ainda não foi implantada, as carências estruturais, a ausência de registro das ações e de avaliação dos seus resultados comprometem o planejamento e a realização das fiscalizações pela agência reguladora. Esse contexto caracteriza risco à fiscalização do patrimônio mineral e, em momento posterior, à arrecadação da CFEM.

10. Além disso, não é observada a estratificação dos mineradores de acordo com faturamento, produção e outras variáveis, conforme o Sistema Anuário Mineral Brasileiro, abrindo margem significativa para a discricionariedade dos gestores na definição dos aspectos e das empresas a serem fiscalizadas, aspecto já apontado pelo TCU no Acórdão 513/2018-TCU-Plenário. A ausência de um critério objetivo para seleção da amostra, que considere risco, relevância e materialidade, representa risco à impessoalidade e à imparcialidade na seleção da amostra a ser fiscalizada.

11. A deficiência na comprovação das informações auto declaratórias prestadas pelos mineradores, para fins de definição dos valores devidos de CFEM, também não é novidade para o TCU. Esse tema já foi tratado em outros processos, a exemplo do Acórdão 657/2012-Plenário, mostrando as deficiências das fiscalizações de escritório quando comparadas às fiscalizações *in loco*, pois nestas se pode identificar as inconsistências a partir da análise dos livros fiscais e das etapas do processo produtivo.

12. A falta de utilização de cruzamento de dados com outras bases de informação, a exemplo das bases das receitas estaduais, perdura há vários exercícios, de modo que, na ausência de intervenção da Agência, o recolhimento de CFEM ocorre de acordo com as informações sobre produção preenchidas pelo próprio minerador, aumentando o risco de que os mineradores declarem dados que conduzam a um recolhimento a menor da compensação financeira.

IV – Avaliação dos processos de arrecadação da CFEM

13. Com relação aos processos de arrecadação, destaco as seguintes constatações: (i) carência na área de tecnologia da informação; (ii) elevada sonegação e possibilidade de lavagem de dinheiro; (iii) distribuição inadequada do valor integral da arrecadação aos Estados e Municípios; e (iv) lentidão na expedição de decreto regulamentador da Lei da CFEM, conduzindo à insegurança jurídica pela imprecisão terminológica atual.

14. As dificuldades relatadas a respeito da área de TI estão relacionadas à falta de softwares de auditoria, à baixa capacidade operacional para tratamento de banco de dados e à insuficiência da volumetria atual do contrato de fábrica de software, incompatível com a demanda do DNPM.

15. As dificuldades já relatadas a respeito da fiscalização do recolhimento da CFEM impactam a arrecadação dessa compensação financeira. Ademais, há indícios de sonegação desse recolhimento, como já tratado no Acórdão 1979/2014-TCU-Plenário, conforme trechos do relatório abaixo transcritos:

“153. Com relação a preço externo, o entendimento do DNPM é que o fato gerador da CFEM ocorre na operação de comercialização do minério das controladas Vale *Internacional* S.A. e CVRD *Overseas* Ltda. para os compradores no exterior. A base de cálculo seria o faturamento líquido observado na venda do produto mineral para os compradores do Grupo Vale no exterior, com as devidas exclusões legais.

154. No entendimento da empresa, o fato gerador da CFEM ocorre na operação de comercialização do minério para as controladas. A base de cálculo seria o faturamento líquido observado na venda do produto mineral da Vale S.A. para a Vale *Internacional* S.A. e CVRD *Overseas* Ltda.”

16. Para se ter um exemplo da materialidade dessa suposta sonegação, auditorias de preços externos da Companhia Vale do Rio Doce, realizados pela Superintendência do DNPM no Pará, geraram processos de cobrança de débitos da ordem de R\$ 440 milhões, R\$ 169 milhões, R\$ 809 milhões e R\$ 436 milhões, segundo informação da equipe de auditoria.

17. Também há riscos associados à falta de distribuição da CFEM aos entes federativos. Detalhes estritamente operacionais, a exemplo da emissão de guias sem as informações que permitam o reconhecimento de pagamentos, a introdução no sistema e a posterior distribuição, acabam por impedir o adequado repasse de parcela da CFEM aos Estados e Municípios, quadro que deve se agravar após a alteração da regra de distribuição, pois os recursos passaram a contemplar, também, os municípios afetados pela atividade minerária (portos, minerodutos, ferrovias, etc.), mas que não possuem minas em seus territórios (art. 2º, § 2º, inciso VII, Lei 13.540/2017).

18. Sobre a arrecadação, finalizo com a imprecisão terminológica da legislação atual relativa à CFEM, levando o DNPM a enfrentar a interposição de inúmeros recursos administrativos e judiciais questionando a base de cálculo sobre a qual incidirá a alíquota legal, os quais comprometem o incremento da receita, retardam ou até impedem a arrecadação desse tributo.

V – Avaliação dos processos de cobrança da CFEM

19. Os riscos apontados pela SEC-MG em relação à cobrança da CFEM, estão, basicamente, relacionados à prescrição e decadência dos processos de cobrança e à lentidão operacional pela desatualização dos dados do Cadastro Mineiro, banco de dados com informações sobre os processos de outorgas minerárias.

20. Esses riscos, tal como outros aqui apontados, já foram levantados outrora pelo TCU. A ocorrência da prescrição e decadência desses créditos, decorre, além de outras causas, de alterações de entendimento a respeito dos prazos, além da reduzida quantidade de fiscalizações in loco, que impede a contestação de valores declarados pelos mineradores.

21. A desatualização das informações do Cadastro Mineiro foi apreciada no item 9.1.3 do Acórdão 3.072/2011-TCU-Plenário. As providências adotadas foram consideradas parcialmente suficientes, dando-se ciência ao DNPM que as inconsistências da base de dados do Cadastro Mineiro não permitiam a emissão de relatórios gerenciais confiáveis, o que pode comprometer a gestão estratégica e a credibilidade das informações prestadas ao público externo e aos órgãos de controle (Acórdão 2.953/2012-TCU-Plenário).

22. Ainda com relação à cobrança, alega-se a carência de pessoal nas procuradorias e a necessidade de digitalização de um elevado estoque de processos.

VI – Outros riscos e pontos de atenção

23. Para não me estender demasiadamente, apenas pontuo que as demais fraquezas, ameaças, riscos e mesmo oportunidades levantadas pela unidade técnica mostram claramente que a ANM carece enormemente de estruturação física e operacional, tanto em termos de processos de trabalho quanto na disponibilização de recursos humanos, orçamentários, financeiros e computacionais para o melhor exercício de suas atividades.

24. A discrepância entre os recursos orçamentários aprovados na Lei Orçamentária Anual (LOA) e os referenciais para execução orçamentária e financeira estabelecidos pelo Ministério de Minas e Energia para o DNPM é enorme. De um orçamento global de R\$ 478.037.954,00 (peça 74), o limite orçamentário autorizado em 2016 totalizou R\$ 53.549.249,00, algo em torno de 11%, ainda que a autarquia tenha arrecadado uma receita de R\$ 1.915.136.391,80.

25. Reitero que esse quadro não é uma novidade para este Plenário, já que a atuação deficiente do DNPM é uma situação crônica, pois os riscos identificados são similares aos apontados nas auditorias que realizamos desde 2010. No entanto, há espaço para melhorias na gestão que não estão atreladas especificamente aos recursos escassos, mormente em relação ao desenvolvimento de cultura organizacional voltada ao planejamento, à transparência, ao acompanhamento e à avaliação das atividades (itens 209 e 217 da instrução do Acórdão 513/2018-TCU-Plenário).

VII – Avaliação de Governança

26. Embora não prevista na matriz de planejamento (peça 32, p. 65-69), a equipe de auditoria também realizou uma análise de governança do DNPM (atual ANM), com base em resposta de questionários adaptados do Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, Brasília, 2014.

27. Transcrevo, a seguir, o entendimento da equipe a respeito de alguns componentes daquele referencial, embora entenda que não sejam essas análises suficientes para formar um juízo definitivo a respeito da Governança da entidade:

“Institucionalização

(...) corroboramos o entendimento do DNPM no que tange à necessidade de atualização da legislação ao novo arcabouço institucional, em decorrência de o Código de Mineração encontrar-se defasado (editado há mais de cinquenta anos) e em função da própria alteração da natureza jurídica (de Departamento para Agência Reguladora).

(...) a resposta da Diplan revela a existência de um certo desnível entre o planejamento da sede e o que poderia ser elaborado no nível das superintendências. O descompasso pode representar uma das consequências de eventual interferência política na nomeação dos superintendentes.

(...) apesar da elaboração de diretrizes, metas e prioridades em reuniões da diretoria, o novo módulo de monitoramento encontra-se em implantação. Assim, embora já seja possível realizar uma mensuração financeira; não é possível aferir os aspectos atinentes à execução física e ao adimplemento dos prazos programados. O relato aborda, ainda, dificuldades inerentes à execução da estratégia institucional em razão da capilaridade institucional (25 unidades descentralizadas).

Participação

(...) de acordo com as informações, o DNPM foi o pioneiro no âmbito do Poder Executivo Federal a disponibilizar, em seu portal na *internet*, o Plano de Dados Abertos (2016, atualizado em 2018 até 2020). A disponibilização de dados geoespaciais sobre a totalidade dos processos minerários facilita a interlocução e o exercício do controle social. Também apontam nesta direção a realização de consultas públicas, apesar de não haver uma periodicidade previamente definida.

Capacidade Organizacional dos Recursos

(...) as informações demonstram a gravidade na deficiência e na capacitação no quadro de pessoal. A programação da execução financeira, em um quadro de reduzida dotação orçamentária, resta comprometida pela possibilidade de ocorrências imprevisíveis no setor mineral.

Coordenação e Coerência

(...) a atuação pró-ativa do DNPM ao disponibilizar as informações mais requeridas reduziu, significativamente, a demanda externa. Contudo, o desempenho pode ser incrementado com a instituição de um órgão central, que possa coordenar a articulação entre os diversos atores da política pública da gestão de recursos minerais.

Monitoramento e Avaliação

(...) de acordo com as informações, os sistemas encontram-se aptos a fornecer subsídios para a avaliação do desempenho da política de gestão de recursos minerais; cabendo, contudo, a melhoria na interlocução com a população, sobretudo, em decorrência da alteração de Departamento para Agência Reguladora.

Gestão de Riscos

(...) o DNPM não possui uma política de identificação, avaliação, redução e controle dos riscos. A implantação da Agência pode conduzir a uma alteração desta realidade.

Accountability

(...) apesar de criada, a ANM ainda não foi implementada. Neste momento, a transição interfere negativamente na avaliação dos aspectos inerentes à *Accountability*. Sobretudo em virtude da ausência de Regimento Interno e de Diretoria Colegiada devidamente nomeada. A atuação da Agência tende a ser significativamente diversa se comparada a um departamento.”

VIII – Considerações Finais

28. O patente descaso a que está submetida a atual ANM, sem que ainda tenha sido estruturalmente estabelecida por meio de um Regimento Interno e sem Diretoria, é prova de que a alteração de nomenclatura ou de personalidade jurídica não será capaz de alterar a realidade de atuação dessa relevante agência reguladora.

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

30. A desestruturação dessa entidade, ao longo do tempo, tem levado o nosso país a não somente perder arrecadação, tema afeto a este levantamento, mas também a sofrer com repetidas tragédias, com seríssimos impactos socioambientais.

31. Em que pese o caráter iminentemente interno desta fiscalização, não posso deixar de ressaltar que esta Corte, há pelo menos dez anos, tem emitido repetidos alertas aos órgãos públicos competentes, a respeito dos sérios problemas, fragilidades, desconformidades e dificuldades enfrentadas pelo antigo DNPM (atual ANM) em diversas de suas áreas de atuação, que vão desde a escassez e falta de capacitação de recursos humanos, de recursos de tecnologia da informação, até aqueles associados à outorga de direitos minerários, à fiscalização da arrecadação da CFEM e mesmo à fiscalização que envolve as barragens de rejeitos.

32. A propósito, penso que as tragédias por que passou o nosso País recentemente, com o rompimento das barragens nos municípios de Mariana-MG e de Brumadinho-MG devem forçar uma urgente mudança de rumo de nossa atuação, bem como dos órgãos governamentais supervisores. Urge que a segurança dessas instalações seja levada a sério, quer pelos licenciadores, quer pelas empresas mineradoras, quer pelos órgãos reguladores e fiscalizadores da atividade minerária, de modo a atuarem de forma responsável, tempestiva e preventiva, evitando mortes trágicas de centenas de cidadãos brasileiros, às quais assistimos com profunda revolta e pesar, além de danos ambientais irrecuperáveis.

33. Nesse sentido, louvo as iniciativas já tomadas por esta Casa, a exemplo da fiscalização proposta pelo Presidente José Múcio Monteiro, apresentada na sessão plenária de 6/2/2019 e aquela trazida pelo Ministro Vital do Rêgo na última sessão Plenária. Essas propostas, a meu ver, qualificam nossa atuação e aumentam nossa contribuição para resolver problemas porque passa o setor público que regula o mercado extração e produção mineral, atuando, sempre, dentro de nossas competências constitucionais e legais.

34. Feitas essas considerações, acolho as propostas da SEC-MG, com apenas um ajuste, qual seja, o de adicionar, como destinatário desta deliberação, o Ministério das Minas e Energia, na qualidade de órgão supervisor da ANM.

35. Ainda que não seja objetivo dos processos de levantamento a expedição de determinações ao jurisdicionados, acolho também a oportuna proposta do Ministro-Substituto Augusto Sherman, no sentido de determinar à ANM e ao MME que se manifestem, no prazo de 60 (sessenta dias), a respeito das ameaças, fragilidades e riscos apontados nesta fiscalização, retornando os autos a este Relator. Penso que esta determinação se justifica, na medida que busca solucionar apontamentos já realizados em fiscalizações anteriores.

Ante o exposto, VOTO por que este Tribunal adote a minuta de Acórdão que trago à apreciação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de fevereiro de 2019.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 343/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 017.199/2018-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Tribunal de Contas da União (art. 55, **caput**, da Lei 8.443/1992).
 - 3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, **caput**, da Lei 8.443/1992).
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Mineração.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria do TCU no Estado de Minas Gerais (SEC-MG).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento, realizado no Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), atual Agência Nacional de Mineração (ANM), com o objetivo de analisar os riscos inerentes à fiscalização, cobrança e arrecadação da CFEM e, assim, gerar uma agenda de possíveis fiscalizações a serem realizadas pelo TCU;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos art. 238, incisos I a III, do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. encaminhar cópia do Relatório de Levantamento (peça 32) e desta deliberação à Agência Nacional de Mineração e ao Ministério de Minas e Energia;

9.2. determinar que os órgãos citados no item anterior se manifestem, no prazo de 60 (sessenta) dias, acerca das ameaças, fragilidades e riscos apontados nesta fiscalização, retornando os autos ao Relator, após exame da unidade técnica.

10. Ata nº 5/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/2/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0343-05/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral