GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 021.203/2020-2
Natureza: Representação
Unidade: Agência Nacional de Mineração
Representação legal: Marcos Campos Malachias (104.882/OAB-MG) e outros, representando Prefeitura Municipal de São Joaquim de Bicas/MG; Jaime Dalmeida Cruz (22.435/OAB-BA), representando Prefeitura Municipal de Piatã/BA

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA DISTRIBUIÇÃO DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS (CFEM). CONCENTRAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO EM POUCOS MUNICÍPIOS. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS PARA CONCESSÃO DE CAUTELAR. DETERMINAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada na SeinfraCom (peça 144), aprovada pelos dirigentes da unidade (peças 145 e 146) e transcrita a seguir:

"***INTRODUÇÃO***

*1. Cuidam os autos de representação formulada por esta Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCOM), com fundamento no inciso VI do art. 237 do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 109 da Resolução-TCU 259/2014, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Agência Nacional de Mineração (ANM), relacionadas à apuração e distribuição de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), estabelecida na alínea 'c' do inciso VII do § 2º do art. 2º da Lei 8.001/1990.*

*2. A distribuição de valores represados da CFEM, recolhidos a partir de 12/6/2018 até 30/4/2020, no montante de R$ 317.945.561,81, a título de participação pelo afetamento de estruturas de mineração que viabilizem o aproveitamento industrial da jazida mineral, foi realizada em 27/5/2020 (peça 78, p. 7).*

***HISTÓRICO***

*3. Em Despacho da Relatora (peça 14), a Ministra Ana Arraes conheceu da representação e anuiu à proposta desta Unidade Técnica, no sentido de realizar oitiva prévia da ANM, do Ministério de Minas e Energia (MME) e da Secretaria-Executiva da Casa da Presidência da República (SE/CC-PR), assim como de promover diligência à ANM e à SE/CC-PR e encaminhar cópia da decisão a quinze municípios que, juntos, representam 80% do montante pago, informando-os sobre a possibilidade de que o TCU venha determinar a desconstituição do ato que fundamentou o pagamento, bem como sobre a possibilidade de que o seu cálculo venha a ser refeito.*

*4. A ANM foi notificada por meio do Ofício 28608/2020-TCU/Seproc (peça 17), o MME por meio do Ofício 28609/2020-TCU/Seproc (peça 15) e a SE/CC-PR por meio do Ofício 28610/2020-TCU/Seproc (peça 16). As respostas foram apresentadas, respectivamente, por meio dos Ofícios 5/2020/AIG/DIRC (peça 35), 226/2020/SE-MME (peças 47-50) e 1636/2020/SE/CC/CC/PR (peças 38-42).*

*5. O município de Piatã/BA formulou pedido de habilitação no processo (peças 65-67). Esse pedido foi deferido por meio de Despacho da Relatora (peça 71).*

*6. A instrução precedente analisou a documentação recebida de todos os interessados (peças 73-*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979964.

*75 e 78-86) e manteve a conclusão da instrução inicial no sentido de haver indícios de irregularidades na distribuição de recursos da CFEM de que trata a alínea 'c' do inciso VII do § 2º do art. 2º da Lei 8.001/1990 pelos seguintes fundamentos (peça 87, p, 22):*

*a) caracterização indevida de municípios na condição de NÃO produtor de substâncias minerais e enquadramento ilegal desses municípios como beneficiários da CFEM afetados por estruturas de mineração que viabilizem o aproveitamento industrial da jazida, prevista no inciso VII, alínea 'c', do § 2º do art. 2º da Lei 8.001/1990;*

*b) utilização incondicional e ilegal da 'área imobilizada no município NÃO produtor pela outorga mineral e pela área de servidão' como variável na fórmula de cálculo estabelecida no Anexo III do Decreto 9.407/2018, 'independentemente da estrutura que seja alocada nessas áreas';*

*c) incompatibilidade entre a regra instituída por meio do § 2º do art. 13 da Resolução-ANM 25/2020 e os dispositivos estabelecidos no art. 7º, caput e inciso III, do Decreto 9.407/2018 e no inciso VII, caput e alínea 'c', do § 2º do art. 2º da Lei 8.001/1990.*

*7. Assim, entendeu a instrução precedente, que a Resolução-ANM 25/2020 é incompatível com o Decreto 9.407/2018 e com a Lei 8.001/1990, pois a situação que configura o afetamento (pilhas de estéril, barragens de rejeitos, instalações de beneficiamento etc.) está vinculada à ideia central expressa no caput do art. 7º do Decreto 9.407/2018 e no inciso VII do § 2º do art. 2º da Lei 8.001.*

*8. Por sua vez, o § 2º do art. 13 da Resolução-ANM 25/2020 ignora essa vinculação ao computar a área total da outorga que ocupa território de município NÃO produtor, 'se nela houver ao menos uma das estruturas referidas no inciso III do artigo 7º do Decreto nº 9.407, de 2018' (peça 87, p. 22).*

*9. E, considerando 'que a ANM promovera a transferência dos recursos da CFEM Afetados no dia 27/5/2020', entendeu-se ausente o pressuposto do periculum in mora inicialmente aventado, afastando a aplicação de medida cautelar por este TCU (peça 87, p. 21).*

*10. Por fim, preliminarmente ao pronunciamento conclusivo, realizaram-se oitivas de mérito do MME, da ANM e dos municípios Mazagão/AP, Aripuanã/MT, Piatã/BA, São Joaquim de Bicas/MG e São Francisco do Brejão/MA (peças 89-97).*

*11. Retornaram respostas dos municípios Mazagão/AP (peças 113-124) e São Joaquim de Bicas/MG (peças 126-127), do MME (peças 125 e 132-136) e da ANM (peças 128-130). Passado o prazo regimental, o município de Piatã/BA apresentou sua manifestação (peça 142).*

***EXAME TÉCNICO***

*12. A Lei 13.540/2017 alterou as regras de recolhimento e distribuição da CFEM estabelecidas nas Leis 7.990/1989 e 8.001/1990, tendo inovado ao estabelecer percentual de 15% a ser destinado para o Distrito Federal e municípios, 'quando afetados pela atividade de mineração e a produção não ocorrer em seus territórios'.*

*13. Segundo dispõe o inciso VII do § 2º do art. 2º da Lei 8.001/1990, três fatores configuram a condição de ente afetado, a saber:*

*a) existência de infraestruturas utilizadas para o transporte ferroviário ou dutoviário de substâncias minerais;*

*b) execução de operações portuárias e de embarque e desembarque de substâncias minerais;*

*c) presença de pilhas de estéril, barragens de rejeitos e instalações de beneficiamento de substâncias minerais, bem como das demais instalações previstas no plano de aproveitamento econômico.*

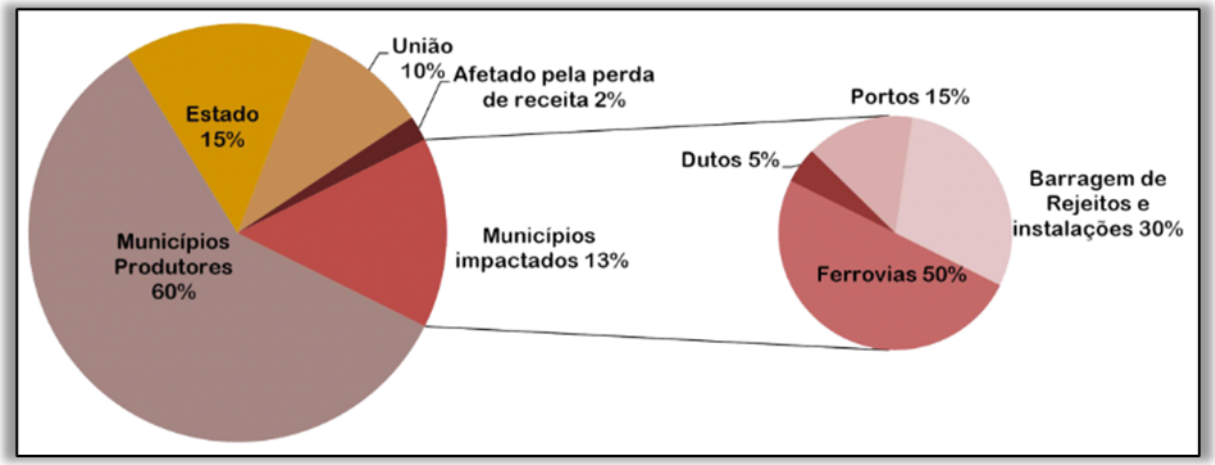
*14. O Decreto 9.407/2018, que regulamenta o citado dispositivo, estabeleceu a divisão e o cálculo desses recursos (art. 2º), destinando 2% para compensar a perda de arrecadação da CFEM com a entrada em vigor da Lei 13.540/2017 e 13% para o Distrito Federal e municípios afetados pela atividade de mineração em seus territórios.*

*15. Em suma, depois da entrada em vigor da Lei 13.540/2017 e da publicação do Decreto 9.407/2018, a distribuição da CFEM passou a ser efetuada na seguinte forma:*

***Figura 1** - Distribuição da CFEM*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979964.




*Fonte: Depto. Economia AMIG (https://www.amig.org.br/o-que-e-a-cfem-; acesso em 8/6/2020)*

*16. A partir da divisão do percentual de 13% destinado aos entes da federação afetados pela atividade de mineração, prevista no art. 7º, § 1º, do Decreto 9.407/2018, pode-se estabelecer a seguinte equivalência:*

***Tabela 1** - Divisão da CFEM a municípios afetados pela atividade de mineração*

| *Divisão estabelecida no Decreto 9.407/2018* | *% equivalente* |
|---|---|
| *I - Afetados por ferrovias ou dutovias = 55% de 13%* | *7,15%* |
| *II - Afetados por operações portuárias e de embarque e desembarque de minérios = 15% de 13%* | *1,95%* |
| *III - Afetados por estruturas de mineração que viabilizem o aproveitamento da jazida = 30% de 13%* | *3,90%* |
| ***Total*** | ***13,00%*** |

*Fonte: Decreto 9.407/2018. Elaboração SeinfraCOM*

*17. No exame sumário promovido na instrução inicial (peça 10), foram apontados três indícios de irregularidade na transferência de recursos da CFEM a municípios afetados por estruturas de mineração que viabilizem o aproveitamento industrial da jazida mineral, quais sejam: (i) possível irregularidade na apuração e distribuição de recursos da CFEM; (ii) possível ilegalidade na forma de cálculo definida no Anexo III do Decreto 9.407/2018; e (iii) possível ilegalidade na alteração promovida na Resolução-ANM 6/2019 pela Resolução-ANM 25/2020.*

*18. No tocante ao primeiro indício, verificou-se que um único município – Mazagão, no estado do Amapá – recebera a quantia de R$ 110.186.123,48, o que correspondente a 34,66% do montante distribuído a 1.041 municípios, no valor de R$ 317.945.561,81. Desse montante, 80% foram destinados a apenas quinze municípios.*

*19. A ANM esclareceu que Mazagão-AP foi contemplado em razão de estruturas presentes em seu território conexas aos processos minerários 851.211/1980 (8.200,038 ha) e 858.199/2006 (1.667,702 ha), o que seria associado ao fato de os respectivos Relatórios Anuais de Lavra (RAL) informarem não ter havido produção para o ano-base de 2019 naquele município (peça 6, p. 9).*

*20. Nesse caso, a unidade técnica entendeu ser equivocada a ampla interpretação dada pela ANM quanto à caracterização de município não produtor mineral e o enquadramento do referido município como beneficiário da hipótese estabelecida pela alínea 'c' do inciso VII do § 2º do art. 2º da Lei 8.001/1990.*

*21. Em relação ao segundo indício, identificou-se divergência entre a regra de cálculo estabelecida no Anexo III do Decreto 9.407/2018 e o comando expresso no inciso VII, caput e alínea 'c', do § 2º do art. 2º da Lei 8.001/1990.*

*22. A regra de cálculo do Decreto sintetiza uma ideia de solidariedade entre todos os municípios não produtores e possibilita o pagamento da CFEM com base em área imobilizada no município, independentemente de sua vinculação com uma jazida. Sendo assim, entendeu-se que a utilização incondicional de área imobilizada como variável nesse caso não encontra respaldo no referido dispositivo.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979964.

*23. Quanto ao terceiro indício, notou-se que a Resolução-ANM 25/2020 modificou o art. 13 da Resolução-ANM 6/2019. Em essência, constatou-se que a inovação introduzida por meio do § 2º possibilitou que a área vinculada a concessões de lavra com atividades suspensas e sem produção declarada no RAL pudesse ser contabilizada para fins de pagamento da CFEM. Vale dizer que, durante a suspensão da atividade de lavra, o município onde se localizam a mina e as respectivas estruturas de extração, de beneficiamento e de deposição de rejeitos passa a ser considerado como não produtor, para fins de participação na CFEM.*

*24. Nesse caso, concluiu-se que a regra criada pela ANM é incompatível com o ordenamento jurídico superior, pois não basta a existência de 'ao menos uma das estruturas referidas no inciso III do artigo 7º do Decreto nº 9.407, de 2018' para fazer jus ao recebimento da CFEM. Além disso, entendeu-se que a área total da outorga mineral não poderia ser utilizada incondicionalmente, sendo indispensável que a estrutura de mineração esteja localizada em município diferente daquele onde se localiza a mina em efetiva produção e que exista conexão entre ambas.*

*25. Dito isso, passamos à síntese dos argumentos contidos nas manifestações apresentadas em face das oitivas de mérito promovidas nos autos, separadas por entidade.*

*<u>Município de Mazagão-AP</u>*

*26. A resposta do município de Mazagão-AP não contestou o mérito dos cálculos questionados, pois 'não tinha qualquer conhecimento técnico para saber quanto realmente era o percentual que o ente federativo tinha direito'. Assim, 'recebeu surpreso e de total boa-fé o recurso federal' (Ofício 320/2020-Gabinete/PMMZ – peça 113, p. 1).*

*27. O respondente argumenta que o ato questionado já teve seu efeito concluso e os recursos foram incorporados ao patrimônio municipal, o que afastaria a atuação deste Tribunal. Entende que eventual bloqueio dos recursos violaria os princípios do contraditório e da ampla defesa e a Súmula Vinculante 3 do STF (peça 113, p. 2).*

*28. Argumenta que eventual conclusão pela ilegalidade dos cálculos de repasse dos recursos da CFEM não poderia prejudicar mais de mil municípios 'por algo que não deram qualquer causa' e relata que os recursos já foram prometidos no orçamento às áreas social e previdenciária e a investimentos (peça 113, p. 2).*

*29. Assim, o município conclui: 'Na mais remota hipótese de ser acolhida a representação, requer sejam minimizados no mais possível os efeitos que possam vir a prejudicar este ente federativo' (peça 113, p. 16).*

*30. Sem entrar no mérito do presente questionamento, é essencial explicitar desde já a concordância com os argumentos do respondente quanto ao fato de os recursos em tela terem sido transferidos aos municípios em maio de 2020, portanto, dado o interregno, foram incorporados aos respectivos orçamentos.*

*31. Assim, crê-se que qualquer medida no sentido de determinar a devolução de tais recursos aos cofres da União, dado sua relevância frente os parcos orçamentos anuais dos municípios envolvidos, afetaria sobremaneira as populações locais. Ademais, não há indícios de participação desses entes à consecução do ato administrativo questionado.*

*32. Desse modo, <u>entende-se que os encaminhamentos porventura propostos não devem gerar efeitos retroativos (ex nunc)</u>.*

*<u>Município de São Joaquim de Bicas-MG</u>*

*33. Os argumentos do respondente são focados na presença no município da condição prevista no art. 2º, § 2º, inciso VII, alínea 'c', da Lei 8.001/1990 (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).*

*34. O respondente relata que uma mineradora requisitou à ANM constituição de servidão mineral abrangendo áreas do Grupamento Mineiro 249/11, Processo DNPM 931.798/11 'frente a necessidade de expansão e otimização de suas minas e operações correlatas' (peça 126, p. 3).*

*35. Segundo o respondente, o Parecer 4/2019 da ANM afirmaria que não haveria produção de*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979964.

*minério de ferro e nem de qualquer outro mineral no seu município. Nos limites territoriais do Município de São Joaquim das Bicas-MG estariam (peça 126, p. 4):*

> *estruturas que afetam o Município em razão da cadeia produtiva do minério de ferro feito pela Mineração Morro do Ypê, tal qual previsto na alínea 'c', inciso VII, §2º, do artigo 2º da Lei nº 8.001/90, estando, pois, plenamente válida e legal o pagamento feito a São Joaquim de Bicas/MG a título de CEFEM.*

*36. O respondente afirma que o município não é produtor de minério de ferro, pois 'tão só a existência de um requerimento para constituição de servidão mineral no Grupamento Mineiro 249/2011' não seria suficiente para criar a hipótese na realidade. Ainda, afirma que o requerimento não foi deferido pela ANM e o potencial minerário não estaria exaustivamente demonstrado no processo e, segundo afirma, 'ainda que estivesse, há de se reconhecer que ele se encontra intacto, ante a ausência de servidão mineral que autoriza a sua exploração, bem como pela própria ausência de exploração fática no local' (peça 126, p. 4).*

*37. Assim, o município conclui afirmando ter comprovado a presença das estruturas de mineração referidas pelo aludido normativo e ser não produtor mineral (peça 126, p. 5).*

*38. O respondente não deixa claro se o requerimento do minerador é para futura produção no próprio município ou em município vizinho, o que configuraria, ou não, o enquadramento questionado na representação.*

*39. Contudo, tal detalhamento no presente momento não é relevante, pois, como afirmado anteriormente, não se pretende propor determinações de cunho retroativo que afetem os recursos já recebidos pelos municípios. Desse modo, eventuais determinações de alteração normativa e consequentes cálculos e verificação de beneficiários serão empreendidos pela agência reguladora competente, não cabendo antecipação de discussão neste momento processual.*

*40. Portanto, os argumentos apresentados pelo respondente não afastam os questionamentos da representação.*

*Município de Piatã-BA*

*41. Encerrado o prazo de atendimento à oitiva de mérito em tela, o município de Piatã-BA apresentou a documentação acostada à peça 142 dos autos eletrônicos para, em suma e de modo similar a outras argumentações, defender que eventuais decisões deste Tribunal gerem somente efeitos ex nunc, conforme a seguir (p. 10):*

> *Ademais, por não vislumbrar o encerramento deste procedimento em um horizonte próximo por conta da complexidade da demanda e elevado número de envolvidos, requer-se que Vossa Excelência, se digne, de logo, declarar que a decisão a ser proferida nos presentes fólios terá efeito ex nunc, de modo que servirá de orientação para procedimentos de rateio futuros a ser realizados pela Agência Nacional de Mineração/ANM, não atingindo, deste modo, aquele realizado em 28/05/2020.*

*42. Assim, repete-se o entendimento de que eventuais encaminhamentos desta representação devem promover somente efeitos futuros.*

*Ministério de Minas e Energia (MME)*

*43. O respondente inicia afirmando que o mesmo tema já foi tratado anteriormente, razão pela qual os argumentos reiteram não haver ilegalidade na forma de cálculo definida no Anexo III do Decreto 9.407/2018 (Nota Técnica 74/2020/DPGM/SGM – peça 135, p. 1).*

*44. Reitera o disposto na Nota Técnica 50/2020/DPGM/SGM anteriormente apresentada, a qual afirmou que as variáveis e a forma de cálculo utilizadas pelo Decreto não seriam incompatíveis com o disposto no inciso VII, alínea 'c', do § 2º do art. 2º da Lei 8.001/1990. E reproduz seu conteúdo (peça 135, p. 3-4):*

> *3.12 (...) o Decreto, ao utilizar a variável 'área imobilizada' o fez apenas no sentido de identificar uma metodologia (ou um parâmetro) para o cálculo do impacto de estruturas em municípios não produtores, pois não haveria outra forma mais eficaz e adequada para compensar, uma vez que não há como mensurar e comparar estruturas como uma pilha de estéril, uma barragem de rejeitos ou uma planta industrial, senão pela área ocupada espacialmente, já que haveria uma dificuldade objetiva em calcular e comparar a contribuição de estruturas tão distintas (plantas de*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979964.

*beneficiamento versus pilha de estéril versus barragem, etc.) para uma produção específica, pois todas estruturas contribuem para o processamento do minério. Em resumo, entende-se que o uso da área imobilizada, neste caso das estruturas, é a forma mais objetiva e simples de medir proporcionalmente o impacto em cada município, pois considera que o impacto provocado pelas estruturas está diretamente relacionado à área imobilizada, já que as estruturas, de acordo com o Plano de Aproveitamento Econômico, estarão localizadas nessas áreas.*

*3.14 Adicionalmente, a própria Nota Técnica nº 58/2018/DDSM/SGM (SEI 0405263) traz explicações para a escolha do critério área imobilizada ao afirmar que:*

*Importa ainda esclarecer porque as estruturas da mineração que viabilizam o aproveitamento econômico da jazida não foram avaliadas e valoradas individualmente.*

*As estruturas que viabilizam o aproveitamento dos recursos minerais são complexas, diferem muito de acordo com a substância mineral extraída e, principalmente, são muito dinâmicas. Foi o dinamismo dessas estruturas, fazendo com que seus impactos socioeconômicos possam ser aumentados, diminuídos ou permanecerem estáveis durante a vida útil de uma mina, que fundamentou a não individualização dessas estruturas no cálculo da compensação.*

*Além disso, as estruturas previstas no PAE podem ser readequadas, com justificativas técnicas, na ANM, ratificando a questão já mencionada da dinâmica associada a elas durante a vida útil de uma mina.*

*(...)*

*Considerando todas as questões pontuadas, buscou-se, para fins desta proposta de Decreto, identificar a existência de alguma variável de impacto negativo dessas estruturas de um empreendimento mineiro sobre os municípios que:*

*1) não estivesse analisada e valorada no processo de licenciamento ambiental;*

*2) que se relacionasse com aspectos socioeconômicos; e*

*3) que fosse mais estável, não necessitando ser reavaliada a curto prazo.*

*Foi dessa junção de pré-requisitos que foi identificada a variável: imobilização de área específica do município pela concessão da outorga mineral e pela área de servidão, com consequente impacto negativo sobre a diminuição de disponibilidade de área no território afetado para o desenvolvimento de outras atividades econômicas e/ou sociais do seu interesse.*

*(...)*

*Além desse critério básico e do princípio geral de não computar nesta proposta de regulamentação variáveis de impactos socioambientais, já valoradas no processo de licenciamento ambiental, preocupou-se em estabelecer variáveis de fácil obtenção em dados oficiais, de fácil averiguação e acompanhamento por parte da Agência Nacional de Mineração – ANM e pelos próprios municípios. (grifo no original)*

*45. O respondente relembra os componentes de um empreendimento mineiro (mina, planta industrial, com todas suas instalações, além de pilhas de rejeitos ou barragens e escoamento), para afirmar que 'A mineração só é possível com toda a estrutura que compreende o empreendimento mineiro. Não há forma de produzir, gerar um produto, sem extrair um recurso, beneficiar e escoar, e por isso, as etapas de lavra, beneficiamento e transporte são inter-relacionáveis e necessárias' e concluir: 'do ponto vista técnico, a área ocupada é o melhor critério possível e disponível atualmente para aferir o impacto em determinado espaço territorial de uma estrutura de mineração' (peça 135, p. 4)*

*46. Continuando na defesa do critério da área imobilizada como variável na fórmula de cálculo, afirma que há razões operacionais, como o caso do 'Grupamento Mineiro', que impossibilitam a ANM de apurar a CFEM de cada mina (peça 135, p. 4).*

*47. Quanto à solicitação de comentários acerca das consequências práticas de eventual determinação do TCU quanto à adequação da fórmula de cálculo estabelecida no Anexo III do Decreto 9.407/2018, conforme disposto no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, o representante do MME afirma que (peça 135, p. 5):*

*(...) considerando o entendimento da Consultoria Jurídica do MME pela inexistência de vício de coerência ou mesmo de legalidade, tal determinação ensejaria insegurança jurídica e possível judicialização, não apenas relacionada aos municípios afetados pelas estruturas, mas também aos municípios afetados por ferrovias, dutos e portos.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979964.

*4.16. Esse DPGM entende, ainda, que aperfeiçoamentos de legislação são passíveis de ocorrer, especialmente quando se considera que situações inéditas e complexas, como esse caso, têm curvas de aprendizado.*

*48. O critério da área imobilizada como variável na fórmula de cálculo faz parte do segundo indício de irregularidade mais amplo tratado nesta representação que questiona a ideia de solidariedade entre todos os municípios não produtores e de desvinculação entre estruturas de mineração e a jazida expressa na fórmula de cálculo do Anexo III do Decreto 9.407/2018.*

*49. E essa dita divisão dos indícios de irregularidades é feita apenas para melhor explanação do problema enfrentado.*

*50. A área imobilizada como critério para cálculo do valor a ser pago a cada município não é diretamente questionada. O uso deste critério ou qualquer outro que resultasse nas mesmas funções de solidariedade e de desvinculação a uma mina produtiva questionadas não alteraria a conclusão desta representação, pois vai-se contra os efeitos indesejados e não contra os critérios base.*

*51. Relembremos excertos de instruções anteriores que demonstram o ponto nevrálgico do presente questionamento – a necessária conexão entre as estruturas de mineração localizadas em município não produtor e uma mina, para fins de divisão de CFEM afetados:*

> *<u>Instrução de 9/6/2020 (peça 12, p. 6-7)</u>:*
> *27. Identifica-se que a regra de cálculo do Decreto 9.407/2018, expresso em seu Anexo III, diverge do mandamento da alínea 'c' do inciso VII do § 2º do art. 2º da Lei 8.001/1990, o qual, conforme exposto anteriormente, é reproduzido pelo inciso III do caput e inciso III do § 1º do art. 7º daquele mesmo normativo infralegal. Vale rememorar:*
> *Lei 8.001/1990, art. 2º § 2º inciso VII:*
> *[...]*
> *c) onde se localizem as pilhas de estéril, as barragens de rejeitos e as instalações de beneficiamento de substâncias minerais, bem como as demais <u>instalações previstas no plano de aproveitamento econômico</u>; (grifo no original)*
> *28. A fórmula expressa no Decreto 9.407/2018 sintetiza uma ideia de solidariedade entre todos os municípios não produtores e de desvinculação entre o resultado econômico de uma jazida e a direta compensação pela ocupação da área utilizada por instalações acessórias da própria jazida.*
> *29. A consequência do cálculo previsto no citado Anexo III é o pagamento a municípios não produtores de acordo com o percentual da área imobilizada no município afetado pela outorga mineral e/ou pela área de servidão em relação ao total de áreas imobilizadas no país por outorgas minerais em municípios não produtores, vinculada ao montante de CFEM arrecadada de todos os produtores de um minério específico.*
> *30. Percebem-se aqui indícios de incoerência e ilegalidade dessa fórmula.*
> *31. Incoerência porque a fórmula desvincula a compensação de uma jazida produtora pelas áreas ocupadas pelas pilhas de estéril, barragens de rejeitos e instalações de beneficiamento de substâncias minerais, bem como pelas demais instalações previstas no plano de aproveitamento econômico, que são vinculadas e só existem em razão da própria jazida, porém vincula ao resultado econômico de jazidas nada conexas a essas áreas.*
> *32. Havendo total correspondência e vinculação entre uma jazida e áreas ocupadas em municípios limítrofes, não é razoável o estabelecimento de critérios de compensação associados aos resultados de outros produtores. 33. Ilegalidade porque, conforme dito, extrapola a regra da Lei 8.001/1990, pois não se identifica na sua alínea 'c' do inciso VII do § 2º do art. 2º nenhuma tentativa ou permissividade no sentido de desvincular a compensação pelo uso das áreas às respectivas jazidas.*
> *<u>Instrução de 21/10/2020 (peça 87, p. 3)</u>:*
> *17. Em relação ao segundo indício, identificou-se divergência entre a regra de cálculo estabelecida no Anexo III do Decreto 9.407/2018 e o comando expresso no inciso VII, caput e alínea 'c', do § 2º do art. 2º da Lei 8.001/1990.*
> *18. A regra de cálculo do Decreto sintetiza uma ideia de solidariedade entre todos os municípios não produtores e possibilita o pagamento da CFEM com base em área imobilizada no município, independentemente de sua vinculação com uma jazida. Sendo assim, <u>entendeu-se que a utilização incondicional de área imobilizada como variável nesse caso não encontra respaldo no referido</u>*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979964.

*dispositivo. (grifo no original)*

*52. Portanto, área imobilizada não sendo o ponto fundamental da questão, os argumentos apresentados pelo MME não afastam os indícios de irregularidades apontados.*

*53. Por fim, expressa-se que a área imobilizada pode ser aplicada como critério de divisão de recursos da CFEM afetados para o caso de haver estruturas acessórias localizadas em mais de um município não produtor conexos a um específico município produtor. Assim, novamente é afirmado que o critério defendido pelo MME não é objeto direto de críticas desta representação, mas o efeito da fórmula de cálculo do Anexo III do Decreto 9.407/2018.*

*Agência Nacional de Mineração (ANM)*

*54. A agência se manifestou por meio das Notas Técnicas 1208/2020/PFE-ANM/PGF/AGU e 7/2020-SARANM/DIRC, lavradas pela Procuradoria Federal junto à ANM e pela Superintendência de Arrecadação (SAR), respectivamente (peças 129 e 130).*

*55. Essencialmente, a SAR apresenta argumentos de defesa à questionada distribuição de CFEM aos municípios de Mazagão-AP, Aripuanã-MT, Piatã-BA, São Joaquim de Bicas-MG e São Francisco do Brejão-MA para afirmar, em suma: 'Assim, acertou a ANM em contemplar o referido município, consoante expresso entendimento jurídico firmado na Nota nº 01208/2020/PFE-ANM/PGF/AGU' (peça 129, p. 2-3).*

*56. Especificamente quanto ao município de Mazagão-AP, relata o seguinte sobre as informações prestadas pelas mineradoras:*

> *Para o processo 850.048/1980, a empresa Mineração Amapari S.A. declarou no RAL de 2019 suspensão temporária.*
>
> *Já a empresa Unamgen Mineração e Metalurgia S.A. declarou lavra paralisada durante o ano base para o processo 858.119/2009.*
>
> *No RAL de 2019, a empresa Hanna Vila Nova Ferrous Ltda. não declarou produção bruta para minério de cromo nem para minério de ferro.*
>
> *Houve declaração de produção beneficiada para minério de cromo, mas sem venda alguma.*

*57. Quanto ao município de Aripuanã-MT, é relatado o seguinte:*

> *Os processos minerários 866.173/1992, 866.174/1992, 866.569/1992 e 866.570/1992 estão todos declarados no RAL de 2019 como 'lavra não iniciada no ano-base'.*
>
> *Em julho de 2020, por exemplo, foi prorrogado o início de lavra solicitado pela empresa no processo 866.173/2020.*

*58. Quanto ao município de Piatã-BA, é relatado o seguinte:*

> *A empresa Oakmont Mineração Ltda. declarou no RAL 2019 produção no processo minerário 871.664/2016 e lavra não iniciada para o processo 870.320/2015.*
>
> *Para o primeiro processo a empresa declarou extração com guia de utilização, guia 40/19 com validade até 16/07/2022. Entretanto, ao se analisar o campo específico para declarar a produção/venda verifica-se que a empresa só produziu minérios em novembro e dezembro de 2019, mas não houve venda alguma de minério no ano.*
>
> *Verificou-se que a empresa Brazil Iron Mineração Ltda recolheu CFEM para o processo 872.561/2005, mas tais recolhimentos diziam respeito aos meses de competência de 2015 e 2016. Inclusive tal processo não foi declarado no RAL de 2019.*
>
> *Este exemplo, serve para mostrar que é possível se encontrar uma situação onde um município recebeu como produtor e como afetado.*

*59. Quanto ao município de São Joaquim de Bicas-MG, relata-se o seguinte:*

> *A empresa Mineração Morro de Ipê declarou que o processo 931.798/2011 estava paralisado durante o ano de 2019 em virtude de interdição.*
>
> *Declarou que existia para o processo, o município e a substância indicada servidões completamente contidas na poligonal do processo, como instalações de beneficiamento, oficinas, entre outros.*
>
> *Declarou, também, que existia para o processo, o município e a substância indicada servidões situadas completa ou parcialmente fora da poligonal do processo tais como pilha de estéril, barragem de rejeitos, entre outros.*
>
> *Sendo assim, não procedem as alegações do TCU quando afirma que não há nenhum indício de*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979964.

*estruturas mencionadas na alínea c do inciso VII do § 2º do art. 2º da Lei 8.001/1990.*

*60. Quanto ao município de São Francisco do Brejão-MA, o respondente afirma o seguinte:*

*A empresa Gusa Nordeste S.A não declarou no RAL de 2019 produção bruta no processo 806.413/2010.*

*Entretanto, a despeito da nota técnica do TCU ter verificado recolhimento de CFEM reforçamos o já dito anteriormente, que somente isso não significa dizer que que o município é produtor. Pois na mineração são momentos bens distintos, um o da produção de minério, outro o da venda e seu consequente recolhimento de CFEM.*

*61. Antes de passar aos demais argumentos da SAR da ANM, tecem-se comentários acerca das informações prestadas sobre os processos minerários nos municípios referidos anteriormente.*

*62. Consulta ao sistema Cadastro Mineiro da ANM revela que os referidos processos minerários estão baseados nos respectivos municípios (https://sistemas.anm.gov.br/scm/extra/site/admin/dadosprocesso.aspx, consulta em 23/2/2020). Aparentemente, as minas se localizam nesses municípios citados.*

*63. Verifica-se nos casos práticos apresentados a ocorrência das seguintes situações: ou a lavra foi suspensa temporariamente pelo minerador (processos 850.048/1980, 858.119/2009, 872.561/2005, 931.798/2011), ou nunca houve lavra (processos 866.173/1992, 866.174/1992, 866.569/1992 e 866.570/1992, 866.173/2020, 870.320/2015).*

*64. Há ainda o processo 806.413/2010, localizado em São Francisco do Brejão-MA, que, desde 2010, consta no sistema Cadastro Mineiro na fase 'Autorização de pesquisa', porém, desde 2011, lavrando mediante 'Guia de utilização' emitida pela ANM, permissão de caráter temporário e excepcional, conforme art. 102 da Portaria DNPM 155/2016 alterado pela Resolução ANM 37/2020; e, segundo relato da Agência, suspendeu a produção no ano de 2019.*

*65. De modo similar, o processo 872.561/2005, localizado em Piatã-BA, consta no Cadastro Mineiro como em 'Autorização de pesquisa', desde 2005 – há mais de quinze anos. As informações do sistema não são claras suficientemente para identificar se há Guia de utilização vigente.*

*66. Ainda, verifica-se que os processos minerários 866.173/1992, 866.174/1992, 866.569/1992 e 866.570/1992, localizados em Aripuanã-MT, aparentam ter passado vinte anos na fase Autorização de pesquisa (de 1992 a 2012) e, completando quase trinta anos da requisição inicial, ainda não tiveram a lavra iniciada.*

*67. Conforme já expresso em diversas oportunidades, o entendimento desta unidade técnica é de que os recursos da CFEM Afetados, nos moldes do inciso VII, caput e alínea 'c', do § 2º do art. 2º da Lei 8.001/1990, são devidos aos municípios que recebem em seus territórios estruturas acessórias à mineração, portanto, são afetados por esta atividade econômica, contudo, a mina – a produção minerária propriamente dita, é localizada em outro município. Deve haver conexão entre uma mina produtora e as estruturas acessórias localizadas em município diverso.*

*68. Além dos argumentos técnicos apresentados inúmeras vezes no decorrer desta representação, reforça-se que o modelo atual da ANM de distribuição dos recursos da CFEM Afetados vai contra os interesses nacionais, pois, vejamos.*

*69. A mineração é de tamanha relevância para o desenvolvimento nacional, sendo base para outras atividades produtivas, que o art. 176 da Constituição Federal de 1988 trata exclusivamente da sua exploração e aproveitamento e a inter-relaciona com o interesse nacional.*

*70. O Decreto 9.406/2018, que regulamenta o Código de Mineração e outras normas, dispõe no art. 2º que são fundamentos para o desenvolvimento da mineração: I – o interesse nacional; e II – a utilidade pública.*

*71. Na mesma linha, a servidão administrativa minerária impõe restrições ao gozo de propriedades particulares em função da primazia do interesse público para desenvolvimento da mineração, independente da concordância do proprietário e ou possuidor do imóvel serviente.*

*72. Mantendo o entendimento normativo questionado, alguns municípios receberão recursos de CFEM substancialmente mais vultosos enquanto as atividades da mina em seu território estiverem suspensas, ou antes do início da produção, do que quando produtivas.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979964.

*73. Os processos destacados anteriormente demonstram que os questionados recursos da CFEM Afetados (R$ 318 milhões) foram distribuídos em sua maioria (57,7%) a somente cinco municípios, dentro de um universo de 1.041 municípios contemplados (peça 12, p. 3-4), em razão de minas que nunca produziram ou que tiveram a produção temporariamente suspensas.*

*74. Tomando como exemplo o município de Mazagão-AP, o maior beneficiário dos recursos questionados, segundo notícia divulgada no portal G1 Amapá (peça 3), '<u>a cifra distribuída para Mazagão chamou atenção no repasse, pois equivale a 34% de todo o valor compensado para o país inteiro, que foi de R$ 318 milhões. Os R$ 110 milhões equivalem a quase metade do PIB do município, que era de R$ 244 milhões em 2017</u> (https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2020/06/02/mazagao-recebe-r-110-milhoes-emcompensacoes-de-exploracao-mineral-do-governo-federal.ghtml; acesso em: 3/6/2020; grifos do original).*

*75. Em contradição ao valor acima, o Sistema Arrecadação da ANM informa que nos quatro últimos exercícios, de 2017 a 2020, houve o recolhimento acumulado de CFEM no município de Mazagão-AP de R$ 814 mil, valor a ser distribuído entre os diversos entes listados no § 2º do art. 2º da Lei 8.001/1990 (peça 143).*

*76. Quanto ao município de Piatã-BA, o Sistema Arrecadação da ANM indica que recebeu R$ 100.824,51 na condição de produtor no ano-base de 2019, e, como não produtor, recebeu R$ 21.736.344,11 dos recursos questionados (https://sistemas.anm.gov.br/arrecadacao/extra/relatorios/distribuicao_cfem_muni.aspx?ano=2019&uf=BA; acesso em 20/10/2020; peças 12, p. 4, e 85, p. 4).*

*77. Quanto ao município de São Francisco do Brejão-MA, aparenta ter recebido R$ 2.575,81 como produtor, no ano base de 2019 e R$ 14 milhões dos recursos questionados como não produtor, (https://sistemas.anm.gov.br/arrecadacao/extra/relatorios/distribuicao_cfem_muni.aspx?ano=2019&uf=MA; acesso em 20/10/2020; peças 12, p. 4, e 86, p. 2).*

*78. Resultado da conceituação atual de município não produtor aplicada pela ANM, verifica-se que aparentemente é mais vantajoso a alguns municípios ter suspensas as atividades das minas localizadas em seu território ou haver requisição de lavra em fase de pesquisa e não iniciada.*

*79. No caso da primeira distribuição de recursos da CFEM Afetados, ocorrida em 27/5/2020, o município de Mazagão-AP, por exemplo, recebeu recursos bem maiores em razão de ter minas paralisadas em seu território do que quando estavam produtivas.*

*80. Analogamente, é como o trabalhador perder o emprego e sua renda crescer em função do valor do auxílio desemprego ser maior do que o salário profissional.*

*81. Produz como efeito forte desincentivo à produção minerária. Tal fato pode, em teoria, contrapor os interesses dos municípios aos da nação e da sociedade que desejam a matéria prima provida pela mineração e correspondentes produtos de consumo, assim como as rendas e receitas provenientes.*

*82. Assim, o interesse nacional e a utilidade pública da mineração podem ser contrapostos aos interesses municipais imediatos. É natural o desincentivo produtivo nos municípios, dado que, assim, terão mais recursos para cumprir suas obrigações junto à população local, em detrimento da coletividade mais ampla da população brasileira.*

*83. Sobressai o fato de que não integram como maiores beneficiários da questionada distribuição de recursos da CFEM Afetados exatamente os municípios afetados há décadas por estruturas acessórias da mineração, mas não receptores dos recursos da CFEM em razão da não localização das minas produtivas em seus territórios (peça 12, p. 3-4).*

*84. E é importante ressaltar que os longos prazos de permissão de pesquisa e das jazidas sem que haja produção nos processos citados constituem indícios relevantes de possíveis falhas cometidas pela ANM ao longo das últimas décadas e que merecem ser investigadas futuramente por este Tribunal de Contas a fim de verificar eventuais atos de improbidade administrativa cometidos pelos antigos dirigentes do extinto DNPM e atuais da Agência Nacional de Mineração, conforme regramentos a seguir expostos que buscam impedir extensos períodos de ocupação das áreas sem produzir:*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979964.

*Decreto 9406/2018:*
*Art. 21. O prazo de validade da autorização de pesquisa não será inferior a um ano, nem superior a três anos, a critério da ANM, consideradas as características especiais da situação da área e da pesquisa mineral objetivada, admitida prorrogação única, nas seguintes condições:*
*I - a prorrogação poderá ser concedida por até igual período, com base na avaliação do desenvolvimento dos trabalhos; e*
*II - a prorrogação deverá ser requerida até sessenta dias antes de o prazo da autorização vigente expirar e o requerimento deverá ser instruído com relatório dos trabalhos efetuados e justificativa do prosseguimento da pesquisa.*
*[...]*
*Art. 25. Ao concluir os trabalhos, o titular apresentará à ANM relatório final dos trabalhos de pesquisa realizados, conforme o disposto em Resolução da ANM.*
*§ 1º O titular da autorização fica obrigado a apresentar, no prazo de sua vigência, o relatório final dos trabalhos realizados independentemente do resultado da pesquisa.*
*[...]*
*Art. 28. Aprovado o relatório final de pesquisa, o titular terá um ano para requerer a concessão de lavra e, neste prazo, poderá negociar o seu direito minerário.*
*[...]*
*Art. 34 Além das condições gerais que constam do Decreto-Lei nº 227, de 1967 - Código de Mineração e deste Decreto, o titular da concessão fica obrigado, sob pena das sanções previstas em lei, a:*
*I - iniciar os trabalhos previstos no plano de aproveitamento econômico no prazo de seis meses, contado da data de publicação da concessão de lavra no Diário Oficial da União, exceto por motivo de força maior, a juízo da ANM;*
*[...]*
*XIV - não suspender os trabalhos de lavra sem comunicação prévia à ANM;*
*XV - não interromper os trabalhos de lavra já iniciados, por mais de seis meses consecutivos, exceto por motivo de força maior comprovado;*
*XVI - manter a mina em bom estado, na hipótese de suspensão temporária dos trabalhos de lavra, de modo a permitir a retomada das operações;*
*[...]*
*Suspensão temporária da lavra*
*Art. 50. O requerimento de suspensão temporária da lavra deverá estar justificado e instruído com relatório dos trabalhos efetuados e do estado da mina e de suas possibilidades futuras, conforme dispuser Resolução da ANM.*
*§ 1º O titular fica autorizado a interromper as atividades enquanto o requerimento de suspensão temporária de lavra estiver pendente de decisão da ANM, sem prejuízo da observância à obrigação estabelecida no art. 34, caput, inciso XVI.*
*§ 2º A decisão da ANM sobre o requerimento de suspensão temporária de lavra deverá ser precedida de vistoria in loco.*
*§ 3º Não aceitas as razões da suspensão dos trabalhos, a ANM adotará as medidas necessárias à continuação dos trabalhos, estabelecerá prazo para o reinício das operações e determinará a aplicação das sanções cabíveis.*
*Lei 7.805/1989:*
*Art. 9º São deveres do permissionário de lavra garimpeira:*
*I - iniciar os trabalhos de extração no prazo de 90 (noventa) dias, contado da data da publicação do título no Diário Oficial da União, salvo motivo justificado;*
*[...]*
*VIII - não suspender os trabalhos de extração por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias, salvo motivo justificado;*

*85. Passa-se agora aos demais argumentos apresentados pela SAR/ANM. No caso, especificamente acerca das consequências esperadas pela Agência em razão de eventual decisão deste TCU (peça 129, p. 4).*

*86. O respondente argumenta que, caso haja determinação de revisão dos recursos já distribuídos, 'consideramos mais importante e impactante a dificuldade dos municípios que foram beneficiados*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979964.

*devolverem os recursos recebidos de boa fé', pois, 'Imaginamos isso por saber a realidade dos municípios brasileiros e entendermos que todo recurso que entra no erário municipal é usado para pagar contas diversas'.*

*87. Sendo assim, afirma que vários municípios poderão ter dificuldade na devolução e irão ao judiciário contra eventual decisão do TCU. A ANM teria que se preparar para receber tais recursos, tendo que estudar tecnicamente junto ao Ministério da Economia e Banco do Brasil como recebê-los, se através da Conta Única, ou se teria que abrir uma conta corrente específica, ou outra solução.*

*88. Argumenta que, a fim de respeitar os direitos adquiridos dos municípios, se houver determinação para que se promova a revisão dos procedimentos de apuração e distribuição de valores represados da CFEM, tal determinação poderia ocorrer daqui para frente, ou seja, efeitos ex nunc.*

*89. Propõe que eventual promoção de revisão dos procedimentos de apuração e distribuição da CFEM ocorra quando da revisão anual prevista no art.10 da Resolução ANM 6/2019.*

*90. E, caso determinada a revisão dos procedimentos, entende ser necessário que se suspenda as distribuições dos afetados pelas estruturas de mineração e se conceda um prazo para que a ANM reestruture seus sistemas e se adeque aos entendimentos da Corte, pois entende que eventual suspensão da distribuição vai causar prejuízos aos municípios beneficiados.*

*91. Conforme já exposto nesta instrução, em consonância com os argumentos do respondente, entende-se que eventuais encaminhamentos desta representação devem promover somente efeitos futuros (ex nunc), dado que os recursos já foram distribuídos aos municípios e aplicados por esses e a representatividade dos recursos frente os orçamentos municipais, gerando grandes dificuldades às sociedades locais caso haja determinação de devolução dos recursos.*

*92. Igualmente concorda-se quanto a eventuais alterações determinadas serem adotadas quando da revisão anual prevista no art.10 da Resolução ANM 6/2019.*

*93. Finalmente, apresenta-se argumentação da Procuradoria Federal junto à ANM.*

*94. De pronto, a respondente destaca que a presente manifestação se restringe aos aspectos estritamente jurídicos do questionado e ratifica o disposto em resposta anterior da mesma Procuradoria, incluindo alguns acréscimos entendidos como necessários frente análises postas na instrução anterior desta representação (peça 130, p. 3).*

*95. A respondente sintetiza os itens que entende serem os pontos focais do presente questionamento quanto ao aspecto jurídico e passa à defesa desses: (i) do conceito jurídico de estado/município produtor; (ii) da necessária conexão entre as estruturas de mineração localizadas no território do município NÃO produtor e uma mina, para fins de divisão da CFEM afetados; e (iii) da ilegalidade pela utilização da 'área imobilizada' como variável na divisão da CFEM, prevista na alínea 'c' do inciso VII do § 2º do art. 2º da Lei 8.001/1990 (peça 130, p. 12).*

*Do conceito jurídico de estado/município produtor*

*96. A respondente afirma que esta unidade técnica vincula a conceituação de município produtor a sua localização e não à situação da mina, então, o entendimento desta SeinfraCOM seria de que 'a suspensão autorizada da lavra não alteraria a situação do chamado município produtor em município não produtor, para fins de recebimento da CFEM'. E afirma, 'Ocorre que, já no item 68, reconhece-se que a legislação minerária não apresenta definição expressa de município/estado produtor. (peça 130, p. 12; grifo do original).*

*97. Argumenta que 'a legislação minerária não indicou a localização geográfica da explotação do minério impactante como critério de definição de município afetado'. Assim, não haveria 'como se estabelecer 'legalidade por analogia' de utilização de conceito relativo a bem mineral por incompatibilidade a definição expressa em legislação já revogada e referente a outro bem específico (petróleo)' (peça 130, p. 12).*

*98. A respondente vai contra o entendimento desta fiscalização de que o propósito do legislador não contempla os municípios que tenham minas com atividades suspensas ou paralisadas em seus territórios por entender que tal entendimento não condiz com a legislação minerária e afirma 'Com*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979964.

*efeito, se tal propósito existisse deveria ter sido exposto de forma expressa, por se tratar de uma limitação às expressões 'produtor', 'produção' ou 'onde ocorrer a produção' utilizadas na legislação da CFEM', que, conforme argumenta a respondente, 'não se coadunam com a situação de lavra suspensa ou não realizada' (peça 130, p. 12).*

*99. Traz à baila excertos do Código de Mineração (Decreto-Lei 227/1967), da Lei 8.001/1990, do Decreto 9.407/2018 e das Portarias-DNPM 237/2001 e 155/2016 contendo as expressões citadas para afirmar que 'Observando toda a cadeia hierárquica da legislação minerária a respeito da expressão 'produção' e similares, temos que fechamento de mina e suspensão implicam ausência de produção, sendo que na suspensão essa ausência é, a princípio, temporária' (peça 130, p. 15).*

*100. Assim, a respondente entende que (peça 130, p. 15):*

> *Nesse sentido, durante período em que as atividades estejam suspensas com ausência de produção, o Município deixa de ser 'produtor' e passa a ser 'não-produtor' afetado pelas estruturas de mineração que nele permanecem, mesmo havendo nele uma mina e um título minerário vigente, passando a receber a distribuição da CFEM não mais na condição de produtor, mas na condição de afetado pela atividade de mineração.*

*101. A respondente chama atenção para o art. 14, inciso I, do Decreto 9.191/2017, que estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado (peça 130, p. 15):*

> *Art. 14. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, e observarão o seguinte:*
> *I - <u>para obtenção da clareza</u>:*
> *a) usar as <u>palavras e as expressões em seu sentido comum</u>, exceto quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se pode empregar a <u>nomenclatura própria da área sobre a qual se está legislando</u>; (grifos da respondente)*

*102. Disso, a respondente afirma que (peça 130, p. 15):*

> *<u>O sentido comum da expressão 'não-produtor' é aquele que não produz</u>, e não o titular de uma mina ou detentor de um título minerário. E, seguindo esse sentido comum, um Município sobre o qual recaia área titulada (com direito minerário ativo) e com atividades suspensas é não-produtor. E, ainda que fosse o caso de buscar nomenclatura técnica própria, a definição de Município 'não-produtor' para efeito de distribuição de CFEM a município impactado pela atividade de mineração deve considerar o <u>aspecto técnico específico da legislação minerária</u> (e não da legislação de petróleo, ainda que estivesse vigente).*

*103. Quanto ao aspecto técnico, argumenta que compete à ANM definir e disciplinar os conceitos técnicos aplicáveis ao setor de mineração, conforme art. 2º, inciso XXIII, da Lei 13.575/2017. E conclui (peça 130, p. 16):*

> *Portanto, <u>plenamente legal o critério adotado pela Agência Nacional de Mineração - ANM para definir município 'produtor' e município 'não produtor'</u>, no sentido de que uma área titulada que esteja com suspensão de atividades é uma área que acarreta, durante a suspensão, a característica de 'não produtor' para município em que se localiza. (grifos no original)*

*104. A respondente passa a contestar os argumentos da Associação dos Municípios Mineradores de Minas Gerais e do Brasil (AMIG) trazidos aos autos pela instrução precedente (peça 87, p. 10) fazendo referência ao Parecer 483/2019/PFE-ANM/PGF/AGU contrário à citada associação, que defendia a inclusão entre os beneficiários da CFEM Afetados os municípios de produção ínfima de certos minerais.*

*105. A conclusão do citado Parecer foi o seguinte (peça 130, p. 16):*

> *Portanto, o entendimento que a requerente pretende seja adotado pela ANM - de enquadrar municípios com produção insignificante e residual de determinada substância mineral também como municípios afetados, para efeitos de recebimento de parcela da CFEM - não se trata de mera interpretação de lei, mas sim de verdadeira inovação legislativa que, por óbvio, não compete ao Poder Executivo realizar ou observar, devendo, também por esse motivo, ser indeferido.*

*106. Agora, a respondente passa ao argumento de que 'não se pode confundir a natureza jurídica da CFEM com critérios para a distribuição da CFEM'. A respondente afirma que a argumentação das instruções precedentes desta secretaria de que a distribuição da CFEM só caberia nos casos de*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979964.

*municípios produtores extrapola o campo de discussão da legalidade do decreto presidencial e das resoluções da ANM para alcançar questionamento de constitucionalidade do dispositivo legal que previu a distribuição de parte da CFEM a município não produtores impactados pela atividade de mineração (peça 130, p. 17).*

*107. Ainda, alega que esta unidade técnica, ao definir município não produtor afetado como o que recebe estruturas de mineração que viabilizem o aproveitamento econômico de mina situada no território de outro município limítrofe, não encontra respaldo na legislação pertinente (peça 130, p. 17):*

> *Nem a lei, nem o Decreto que a regulamentou, indicaram a limitação espacial de 'município limítrofe' para a existência de estruturas de mineração que caracteriza município não produtor afetado pela atividade de mineração.*

*108. Na mesma linha, aponta que a expressão 'município limítrofe' constava de dispositivo legal vetado para ratificar o entendimento anterior, conforme Mensagem 529/2017 (peça 130, p. 17):*

> *MENSAGEM Nº 529, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2017.*
> *Senhor Presidente do Senado Federal,*
> *Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei de Conversão nº 38, de 2017 (MP nº 789/17) , que 'Altera as Leis n º 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM)'.*
> *Ouvido, o Ministério de Minas e Energia manifestou-se pelo veto aos seguintes dispositivos:*
> *<u>Alínea d do inciso VII do § 2º do art. 2º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, alterada pelo art. 2º do projeto de lei de conversão</u>*
> *'d) impactados socialmente por serem limítrofes com o Distrito Federal ou com os Municípios onde ocorrer a produção.'*
> *<u>Razões do veto</u>*
> *'O dispositivo aponta um critério de distribuição de recursos de difícil mensuração e de caráter subjetivo, gerando dificuldades em sua implementação, com consequente insegurança jurídica. Ademais, produziria um alto custo operacional e de fiscalização por parte da entidade reguladora do setor mineral.'*
> *(...)*

*<u>Da necessária conexão entre as estruturas de mineração localizadas no território do município não produtor e uma mina, para fins de divisão da CFEM afetados</u>*

*109. Indo contra o entendimento desta unidade técnica acerca do tema em tela, a respondente relembra o art. 2º § 2º, inciso VII, alínea 'c', da Lei 8.001/1990 para argumentar que a expressão 'bem como' é tipicamente empregada pela legislação em rol exemplificativo e não taxativo (peça 130, p. 17):*

> *§ 2º A distribuição da compensação financeira referida no caput deste artigo será feita de acordo com os seguintes percentuais e critérios:*
> *(...)*
> *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, nas seguintes situações:*
> *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;*
> *c) <u>onde se localizem</u> as pilhas de estéril, as barragens de rejeitos e as instalações de beneficiamento de substâncias minerais, <u>bem como as demais instalações previstas no plano de aproveitamento econômico</u>; (grifos da respondente)*

*110. Argumenta que a interpretação gramatical utilizada por esta unidade técnica focou apenas na expressão 'demais instalações' ao invés da expressão anterior 'bem como' antecedida de uma vírgula, que, segundo a respondente, 'dá a conotação de junção de dois elementos distintos, e não de elementos pertencentes e contidos em outro'. Afirma que (peça 130, p. 18):*

> *Se o legislador quisesse indicar a vinculação peremptória e exclusiva apenas a estruturas*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979964.

*expressamente indicadas no Plano de Aproveitamento Econômico - PAE de minas em atividade, deveria ter dado a seguinte redação 'onde se localizem as instalações previstas no plano de aproveitamento econômico de minas em atividade, inclusive as pilhas de estéril, as barragens de rejeitos e as instalações de beneficiamento de substâncias minerais'.*

*Novamente aqui, a lei não estipulou expressa vinculação e delimitação das estruturas de mineração que impactem os municípios não produtores apenas àquelas indicadas em plano de aproveito econômico de mina específica em atividade.*

*111. Afirma que a interpretação exposta nesta representação 'não se harmoniza com o conjunto da legislação minerária, sendo certo que, pela hermenêutica jurídica, o intérprete deve empregar, harmoniosamente, as técnicas gramatical e lógica-sistemática; havendo contradição entre ambas, prevalece a lógica' (peça 130, p. 18).*

*112. E pontua que o PAE é exigido apenas para a concessão de lavra e previsto para o regime de licenciamento, mas não obrigatório aos demais regimes de aproveitamento. Assim, a respondente entende que a interpretação de que as estruturas de mineração, para caracterização de municípios não produtores impactados pela atividade mineração, para efeitos de recebimento de distribuição de CFEM, seriam apenas e somente aquelas indicadas em plano de aproveito econômico de mina específica em atividade, cria duas limitações que não existem na lei: a) que as estruturas de mineração estejam previstas em PAE, desconsiderando que este documento só é legalmente obrigatório para uma espécie de aproveitamento mineral (concessão de lavra) e b) que as estruturas de mineração estejam vinculadas a minas em atividade (peça 130, p. 18).*

*<u>Da ilegalidade pela utilização da 'área imobilizada' como variável na divisão da CFEM, prevista na alínea 'c' do inciso VII do § 2º da Lei 8.001/1990</u>*

*113. A respondente faz referência ao ponto da instrução anterior que questionou a fórmula contida no Anexo III do Decreto 9.407/2018 por expressar ideia de solidariedade entre todos os municípios não produtores e de desvinculação entre estruturas de mineração e a jazida, com estabelecimento de critério de divisão solidária entre os beneficiários associado aos resultados de outros produtores, pois, no entendimento desta unidade técnica, não há respaldo na legislação do setor mineral.*

*114. A respondente contra-argumenta afirmando que 'o § 5° do artigo 2° da Lei 8.001/90, com a redação dada pela Lei 13.540/2017, expressamente autoriza ao Decreto estabelecer os critérios para destinar a fração dessa parcela da CFEM'. Assim, 'A lei não proibiu nem limitou o critério de 'área imobilizada'; poderia tê-lo feito, mas não o fez' (peça 130, p. 19).*

*115. A respondente afirma que há vários critérios técnicos em tese possíveis para a definição de 'área imobilizada' para distribuição da CFEM aos municípios afetados pela atividade de mineração, sendo um deles o escolhido e utilizado pela ANM, que é agência reguladora do setor com poder normativo.*

*116. Assim, entende que 'O detalhamento do critério previsto no Decreto, em razão de expressa autorização legal, é questão afeta a fundamentos de ordem precipuamente técnica, e não jurídica, uma vez que a lei não dispôs sobre essa questão especificamente (peça 130, p. 19).*

*117. Quanto aos aspectos jurídicos, argumenta que 'os critérios utilizados devem conter mensuração e aplicação de caráter objetivo e uniforme, a serem utilizados de forma geral e impessoal em relação a todos os municípios, fundamentados em escolha e considerações técnicas prévias' (peça 130, p. 19).*

*118. E, interpretações eventualmente divergentes contidas em nota técnica prévia à redação final do decreto não fundamentam a verificação de ilegalidade. Segundo a respondente, ilegalidade é divergência verificada entre o decreto e a lei, não entre o decreto e a nota técnica que o antecedeu.*

*119. Defende que a lei expressamente delegou a normativos infralegais a escolha e detalhamentos de critérios de forma de cálculo, desde que o critério escolhido atenda a pressupostos técnicos objetivos para aplicação geral. Desse modo, 'não há como se apontar sua ilegalidade sob a argumentação de que o critério escolhido não é o mais adequado ou o mais justo, isonômico ou equânime (peça 130, p. 19).*

*120. A respondente conclui que, 'sob o prisma estritamente jurídico, não há qualquer ilegalidade*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979964.

*nos critérios adotados e na forma de cálculo definida no Anexo III do Decreto 9.407/2018 e na Resolução ANM 6, de 2/4/2019, alterada pela Resolução-ANM 25, de 11/2/2020, para a aplicação do disposto no inciso VII, alínea 'c', do § 2º do art. 2º da Lei 8.001/1990' (peça 130, p. 19).*

*Análise dos argumentos apresentados*

*121. Esse processo já produziu mais de 140 peças; esta unidade técnica elaborou três instruções, além desta; os representados e interessados apresentaram 37 documentos com argumentos de defesa aos questionamentos. Contudo, ao fim, toda a discussão parte e é centrada nos critérios de enquadramento dos municípios como 'produtores' e 'não produtores' afetados pelas estruturas acessórias de mineração a permitir sê-los beneficiários dos recursos distribuídos por força do inciso VII, alínea 'c', do § 2º do art. 2º da Lei 8.001/1990.*

*122. Lidos e analisados os argumentos contrários a esta representação, mantem-se o entendimento original de que a ANM está aplicando a classificação de 'município não produtor' em desconformidade com o regramento do inciso VII, caput e alínea 'c', do § 2º do art. 2º da Lei 8.001/1990 e do art. 7º, caput e inciso III, c/c § 1º inciso III do Decreto 9.407/2018, a seguir novamente reproduzidos:*

> *Lei 8.001/1990:*
> *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:*
> *[...]*
> *§ 2º A distribuição da compensação financeira referida no **caput** deste artigo será feita de acordo com os seguintes percentuais e critérios:*
> *[...]*
> *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, nas seguintes situações:*
> *[...]*
> *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;*
> *[...]*
> *Decreto 9.407/2018:*
> *Art. 7º A distribuição do percentual de treze por cento, a título de CFEM, para o Distrito Federal e os Municípios, na hipótese de serem afetados pela atividade de mineração quando a produção não ocorrer em seus territórios, se dará nas seguintes situações:*
> *[...]*
> *III - quando, em seus territórios, estiverem localizadas as pilhas de estéril, as barragens de rejeitos, as instalações de beneficiamento de substâncias minerais e as demais instalações referidas no plano de aproveitamento econômico.*
> *§ 1º A divisão do percentual de treze por cento entre o Distrito Federal e os Municípios afetados pela atividade da mineração ocorrerá da seguinte forma:*
> *[...]*
> *III - trinta por cento para aqueles onde estão localizadas estruturas de mineração que viabilizem o aproveitamento industrial da jazida, tais como pilhas de estéreis e de rejeitos, usinas de beneficiamento, bacias de rejeitos, entre outras estruturas previstas no Plano de Aproveitamento Econômico - PAE ou em instrumento equivalente, devidamente aprovado pela ANM.*

*123. Conclui-se que a legislação citada caracteriza município não produtor de um mineral e beneficiário dos recursos do inciso VII, alínea 'c', do § 2º do art. 2ª da Lei 8.001/1990 como aquele que possui em seu território estruturas acessórias à lavra da mina, mas esta se localiza em outro município, comumente limítrofe. Portanto, a explotação minerária nunca ocorreu, nem ocorrerá, no denominado município não produtor, mas somente no território de outrem.*

*124. Entende-se que a classificação de um município como não produtor minerário estabelecida pela Lei 8.001/1990 é temporalmente rígida e vinculada à inexistência da atividade de lavra em seu território. E a classificação de município afetado pela atividade de mineração considera a existência*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979964.

*de estruturas e instalações acessórias à produção minerária, excluindo a mina.*

*125. Desse modo, a classificação de município não produtor afetado por estruturas de mineração não abarca as situações nas quais o município possui a mina em seu território, mas teve suas atividades de lavra paralisadas temporariamente (suspensas) ou a lavra ainda não foi iniciada (em fase de pesquisa, por exemplo).*

*126. O município não produtor foi historicamente afetado pelas estruturas presentes em seu território. Contudo, até a inovação legal em comento, nada recebia da partilha dos recursos da CFEM, pois a produção sempre ocorreu no município titular do processo minerário e da mina lavrada (município produtor).*

*127. Na sequência, apresentam-se análises dos argumentos apresentados pela Procuradoria Federal junto à ANM que corroboram as conclusões anteriores.*

*128. Contrário ao argumento da respondente de que a legislação minerária não indicou a localização geográfica da explotação do minério impactante como critério de definição de município afetado, entende-se que os dispositivos destacados da Lei 8.001/1990 e do Decreto 9.407/2018 deixam claro a separação entre territórios de dois ou mais municípios. Num está a mina e noutro(s) está(ão) 'localizadas estruturas de mineração que viabilizem o aproveitamento industrial da jazida'.*

*129. Quanto à afirmativa de que a legislação deveria expressamente limitar as expressões 'produtor', 'produção' ou 'onde ocorrer a produção' caso fosse a intenção de não contemplar os municípios que tenham minas com atividades suspensas ou paralisadas em seus territórios, entende-se que é resultado de interpretação livre da norma legal por parte da respondente. Esta unidade técnica não consegue extrair da legislação qualquer traço que permita abarcar no conceito de não produtor meras paralisações pontuais da produção ou das ainda não iniciadas.*

*130. Entende-se que ou o município é produtor de um mineral de referência ou não o é. Não são encontrados no texto legal fundamentos para conceituação tão flexível quanto a defendida pela ANM e pela MME. As três hipóteses de não produtor constantes do inciso VII do § 2º do art. 2º da Lei 8.001/1990 se coadunam no sentido de expor situação rígidas, não mutáveis a cada ano, a ver:*

> *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, nas seguintes situações:*
> *a) cortados pelas <u>infraestruturas utilizadas para o transporte ferroviário ou dutoviário</u> de substâncias minerais;*
> *b) afetados pelas <u>operações portuárias e de embarque e desembarque</u> de substâncias minerais;*
> *c) onde se localizem as <u>pilhas de estéril, as barragens de rejeitos e as instalações de beneficiamento</u> de substâncias minerais, bem como as demais instalações previstas no plano de aproveitamento econômico; e (grifos aplicados)*

*131. O art. 6º do Decreto 9.406/2018, em linha com o art. 4º do Código de Minas, apresenta as diferenças entre jazida e mina, conforme a seguir, do qual se extrai que, uma vez iniciadas as atividades de explotação mineral, a jazida passa a ser considerada mina e permanece nesta situação 'ainda que suspensa' a explotação:*

> *I - jazida - toda massa individualizada de substância mineral ou fóssil, que aflore à superfície ou que já exista no solo, no subsolo, no leito ou no subsolo do mar territorial, da zona econômica exclusiva ou da plataforma continental e que tenha valor econômico; e*
> *II - mina - a jazida em lavra, <u>ainda que suspensa</u>. (grifamos)*

*132. A classificação defendida pelos responsáveis entre município produtor e não produtor em razão de suspensões temporárias de produção não encontra guarida na imposição do art. 6º do Decreto 9.406/2018, que classifica rigidamente a mina como sendo a jazida em lavra, independentemente de estar temporariamente sem produzir.*

*133. O entendimento desta unidade técnica se fundamenta também na motivação exposta na Nota Técnica 61/2018/DDSM/SGM, de elaboração pela Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral do MME, para diminuição do percentual de compensação inicialmente previsto para a presença de infraestruturas de mineração frente as demais hipóteses do art. 7º, § 1º, do Decreto 9.407/2018, a qual, de forma cristalina, expressa a vinculação entre estruturas acessórias*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979964.

*localizadas num município e a jazida em outro (município produtor) (peça 42, p. 4):*

> *Considerando que os princípios e as variáveis utilizadas para os cálculos das compensações devidas aos municípios, para cada uma das três situações previstas na Lei 13.540/2017, não sofreram alteração, as seguintes razões justificam a nova proposta de distribuição percentual, assentida pelo Decreto Presidencial:*
>
> *[...]*
>
> *d) os 5% diminuídos do percentual originalmente previsto para a presença de infraestruturas da mineração, justifica-se pelo fato de que não são muitos os casos em que as outorgas minerais ou áreas de servidão extrapolam os limites do município onde a jazida se localiza (município produtor) e que quando isto ocorre, é raro que haja mais de um município afetado. Sob os pontos de vista técnico e econômico, a espacialização de todas as estruturas necessárias ao aproveitamento econômico das jazidas no seu entorno é a melhor situação possível para a gestão do empreendimento. Em outras palavras: não há qualquer interesse dos empreendedores ou das autoridades outorgantes do direito minerário que a mineração faça uso extensivo do território, o que traz como resultado final um menor número de municípios não produtores que são afetados pela presença de estruturas da mineração. (grifos aplicados)*

*134. No mesmo sentido, a Nota Técnica 58/2018/DDSM/SGM informa que (peça 49, p. 9):*

> *É a localização da jazida e a logística das operações mineiras que determinam a área a ser outorgada e a área de servidão. Neste contexto, é real a possibilidade de que estruturas que viabilizam técnica e economicamente o aproveitamento do recurso mineral, como as referidas neste grupo, localizem-se em municípios que não são os produtores.*

*135. Esse documento, em mais de um momento, explicitamente reforça o entendimento desta unidade técnica ao destacar que o objetivo do dispositivo legal é compensar os municípios afetados por estruturas da atividade minerária, mas que não são produtores em momento algum da vida útil da mina. Veja-se (peça 9, p. 3, 9 e 11):*

> *Em síntese, buscou-se, dentro das competências do MME e com bases técnicas, corrigir os graves impactos causados pela Lei nº 13.540/2017 na economia de municípios e o equívoco histórico de não compensar os municípios que não contemplam a jazida mineral, mas que recepcionam em seus territórios estruturas da mineração que viabilizam o aproveitamento econômico das jazidas e o escoamento da produção mineral.*
>
> *[...]*
>
> *[...] Em síntese, buscou-se, dentro das competências do MME e com bases técnicas, corrigir um equívoco histórico da legislação mineral, a partir do entendimento que, por não estar restrita a um território geopolítico, a produção e comercialização de bens minerais podem impactar municípios que não contemplam a jazida. Estes últimos, equivocadamente nominados de municípios produtores, não o são de fato, se as estruturas que viabilizam a produção mineral estiverem, por um acidente estrutural ou geológico, fora dos seus territórios. (grifo nosso)*

*136. Quanto ao argumento de que o sentido comum da expressão 'não produtor' é 'aquele que não produz' e, portanto, abarcaria as lavras suspensas e não iniciadas, esta unidade técnica tem entendimento diverso. Lavra suspensa, conforme se extrai do dicionário, é pausa momentânea, interrupção temporária, que dura apenas um certo tempo, não definitivo. Não se pode definir não produtor a partir de situações provisórias e de curta duração.*

*137. Entende-se que o sentido comum de 'não produtor' é aquele município que não produz definitivamente.*

*138. Quanto ao sentido técnico do termo, concorda-se que compete à ANM definir e disciplinar os conceitos técnicos aplicáveis ao setor de mineração. Contudo, não foram apresentados normativos elaborados pela Agência com conceituação contrária ao entendimento desta unidade técnica. Há, conforme exposto anteriormente, nota técnica suportando o raciocínio desta representação. Ademais, a regulação infralegal deve seguir a norma legal, no presente caso a Lei 8.001/1990.*

*139. Quanto ao argumento de que a narrativa desta representação alcança questionamento de constitucionalidade do dispositivo legal, afirma-se que esta unidade técnica não está indo contra a legislação, mas sim apontando irregularidade na aplicação, por parte da ANM, das regras da Lei 8.001/1990 e do Decreto 9.407/2018 de enquadramento de municípios como não produtores e*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979964.

*afetados pelas estruturas acessórias da mineração.*

*140. Quanto ao argumento de que nem a lei nem o decreto que a regulamenta indicam limitação espacial de 'município limítrofe' para a existência de estruturas de mineração a caracterizar município não produtor afetado pela atividade de mineração, tem-se, conforme já argumentado anteriormente, que é resultado da leitura da letra da Lei 8.001/1990, do Decreto 9.407/2018 e da Nota Técnica 61/2018/DDSM/SGM, o entendimento de que há natural vinculação espacial entre um município produtor e outro receptor de instalações acessórias.*

*141. Referente ao dispositivo legal vetado que continha a expressão 'município limítrofe', verifica-se nas razões do veto motivação não associado aos argumentos da respondente, específicos ao caráter subjetivo do dispositivo vetado, conforme reproduz-se novamente:*

> *Razões do veto*
>
> *'O dispositivo aponta um critério de distribuição de recursos de difícil mensuração e de caráter subjetivo, gerando dificuldades em sua implementação, com consequente insegurança jurídica. Ademais, produziria um alto custo operacional e de fiscalização por parte da entidade reguladora do setor mineral.'*

*142. Por fim, quanto à discussão acerca do critério 'área imobilizada' utilizada na fórmula do Anexo III do Decreto 9.407/2018, considerando que o cerne desta representação está nos critérios de enquadramento dos municípios como 'produtores' e 'não produtores' afetados pelas estruturas acessórias de mineração, entende-se minorada a relevância desse ponto.*

*143. Seguindo o raciocínio desta unidade técnica quanto à classificação de município afetado não produtor, a fórmula do Anexo III do Decreto 9.407/2018 somente será de utilidade caso haja mais de um município receptor de estruturas acessórias vinculadas a um terceiro município produtor. Em não sendo o caso, afasta-se a aplicação da referida fórmula. Assim, não cabe continuar discutindo esse ponto.*

*144. Feitas as análises anteriores, mister tecer alguns comentários adicionais.*

*145. A interpretação e aplicação atualmente empreendida pela ANM da noviça norma de distribuição da CFEM impõe situação de injustiça aos municípios afetados desde longa data por estruturas de mineração que não possuem as minas localizadas em seus territórios.*

*146. Primeiramente, antes da vigência da nova regra de distribuição da CFEM, esses municípios nunca receberam a partilha da Contribuição por não serem os detentores das minas produtivas.*

*147. Segundo, conforme já explicado nesta instrução, com a atual interpretação dada pela ANM, esses municípios não são os maiores beneficiários. Ao contrário, recebem diminuta participação quando comparados aos municípios enquadrados de forma irregular pela ANM.*

*148. Matematicamente, é certo que essa injustiça perdurará enquanto seguir o entendimento defendido pela ANM e pelo MME, pois, dado que a distribuição dos recursos ocorre em razão da área imobilizada ocupada pelas estruturas de mineração, os municípios com lavra suspensa ou ainda não iniciada, dado que contam com todas as estruturas acessórias à produção somadas à mina lavrável, terão áreas maiores e, portanto, receberão a maior parcela dos recursos do que os municípios detentores de somente parte das estruturas acessórias.*

*149. Ainda mais, está-se utilizando um instrumento legal criado para compensação do impacto das atividades da mineração sobre um município em razão de uma situação específica (ser afetado por estruturas de mineração, mas não ter a mina em seu território) para corrigir distorções possivelmente causadas por falhas ou irregularidades cometidas pela própria agência reguladora resultando em imobilização de grandes áreas nos municípios, que impedem a implantação de outros empreendimentos, por períodos extremamente longos, contudo não previstas na legislação específica: lavra não iniciada e lavra suspensa.*

*150. Conforme já descrito nos parágrafos 65e 66 desta instrução, há processos minerários de lavra não iniciada paralisados na fase de pesquisa por décadas e, nas palavras da própria ANM, 'Atualmente há 5.670 processos minerários nesta situação, ou seja, devidamente autorizados a PRODUZIREM determinada substância mineral, porém com as atividades suspensas/paralisadas (fonte: RAL ano-base 2019). Alguns desses processos com DÉCADAS de suspensão/paralisação'*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979964.

*(peça 35, p. 7; destaque do original).*

*151. E a Agência complementa reforçando as falhas cometidas na condução dos processos minerários: 'Nesse contexto, pondera-se se uma 'mina' que PRODUZIU há 20 anos atrás e, desde então encontra-se com suas atividades legalmente suspensas/paralisadas, deve ser enquadrada como PRODUTORA? [...]' (peça 35, p. 7; destaque do original).*

*152. Ora, já se expôs aqui toda a legislação que busca impedir longos períodos de paralisação ou demora desmedida no início da lavra a fim de exatamente haver justa compensação dos malefícios gerados pela mineração por meio da CFEM paga pela produção/venda/consumo. Portanto, a ANM deve atuar fortemente contra essas lavras desarrazoadamente paralisadas, instando-as a produzirem e a pagarem os tributos e compensações devidas, e não distribuir irregularmente os recursos do inciso VII, caput e alínea 'c', do § 2º do art. 2º da Lei 8.001/1990.*

*153. Igualmente para os casos de paralisação por acidentes como nas barragens de rejeitos de Fundão e da Mina Córrego Feijão, nos municípios de Mariana e Brumadinho-MG, respectivamente, as populações e o meio ambiente devem ser ressarcidos por quem de direito e as reparações buscadas na justiça. Apesar de meritório, os recursos do inciso VII, caput e alínea 'c', do § 2º do art. 2º da Lei 8.001/1990 devem seguir beneficiando somente os municípios estipulados pela legislação.*

*154. Dito o acima, entende-se que a ANM deve promover ajustes em seus normativos a fim de espelhar o conteúdo do inciso VII, caput e alínea 'c', do § 2º do art. 2º da Lei 8.001/1990 e do art. 7º, caput e inciso III, c/c § 1º inciso III do Decreto 9.407/2018, no sentido de que município afetado por estruturas de mineração e não produtor é aquele que possui em seu território estruturas acessórias à lavra da mina, mas esta se localiza em outro município, comumente limítrofe.*

*155. Entende-se que a determinação proposta resultará em menor número de municípios enquadrados no dispositivo em comento de distribuição de recursos da CFEM, razão pela qual infere-se que seja de rápido cumprimento. Portanto, viável que tais ajustes sejam executados a fim de surtir efeitos na próxima revisão anual, prevista no art. 10 da Resolução-ANM 6/2019 para o corrente ano de 2021 e correspondente distribuição dos recursos financeiros, sendo desnecessário fixar outro prazo de atendimento à determinação.*

*156. Em consonância com o disposto no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, acerca das consequências práticas de eventual determinação deste Tribunal voltada à adequação normativa aos parâmetros estabelecidos na Lei 8.001/1990, a ANM e os municípios envolvidos apresentaram suas considerações, as quais foram incorporadas à presente proposta de determinação.*

*157. Ao fim, o Procurador de Contas junto ao TCU, Sr. Júlio Marcelo de Oliveira, com fulcro no artigo 6º, inciso XV, da Lei Complementar 75/1993, nos artigos 81, inciso II, e 84 da Lei 8.443/1992, e na Portaria MP/TCU 2, de 31/8/2020, requereu a oportunidade de oficiar nos autos após a instrução da unidade técnica, a qual foi deferida pelo Ministro-Relator Jorge Oliveira (peças 140 e 141).*

***CONCLUSÃO***

*158. Analisados os argumentos contrários a esta representação, mantem-se o entendimento original de que a ANM está aplicando a classificação de 'município não produtor' em desconformidade com o regramento do inciso VII, caput e alínea 'c', do § 2º do art. 2º da Lei 8.001/1990 e do art. 7º, caput e inciso III, c/c § 1º inciso III do Decreto 9.407/2018.*

*159. Conclui-se que a legislação citada caracteriza município não produtor de um mineral e beneficiário dos recursos do inciso VII, alínea 'c', do § 2º do art. 2ª da Lei 8.001/1990 como aquele que possui em seu território estruturas acessórias à lavra da mina, mas esta se localiza em outro município, comumente limítrofe. Portanto, a explotação minerária nunca ocorreu, nem ocorrerá, no denominado município não produtor, mas somente no território de outrem.*

*160. Entende-se que a classificação de um município como não produtor minerário estabelecida pela Lei 8.001/1990 é temporalmente rígida e vinculada à inexistência da atividade de lavra em seu território do minério de referência. E a classificação de município afetado pela atividade de mineração considera a existência de estruturas e instalações acessórias à produção minerária, excluindo a mina.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979964.

*161. Dispositivos destacados da Lei 8.001/1990 e do Decreto 9.407/2018 deixam claro a separação entre territórios de dois ou mais municípios. Num está a mina e noutro(s) está(ão) 'localizadas estruturas de mineração que viabilizem o aproveitamento industrial da jazida'.*

*162. Desse modo, a classificação de município não produtor afetado por estruturas de mineração não abarca as situações nas quais o município possui a mina em seu território, mas teve suas atividades de lavra paralisadas temporariamente (suspensas) ou a lavra ainda não foi iniciada (em fase de pesquisa, por exemplo).*

*163. O entendimento desta unidade técnica se fundamenta também em Notas Técnicas da Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral do MME prévias ao Decreto 9.407/2018 que, de forma cristalina, expressavam a vinculação entre estruturas acessórias localizadas num município e a jazida em outro (município produtor).*

*164. A interpretação e aplicação atualmente empreendida pela ANM da noviça norma de distribuição da CFEM impõe situação de injustiça aos municípios afetados desde longa data por estruturas de mineração que não possuem as minas localizadas em seus territórios.*

*165. Mantida a situação atual aqui considerada irregular, os maiores beneficiários dos recursos questionados sempre serão os municípios com lavra suspensa e não iniciada, exatamente os indevidamente enquadrados pela ANM, pois, dado que a distribuição dos recursos ocorre em razão da área imobilizada ocupada pelas estruturas de mineração, os municípios com lavra suspensa ou ainda não iniciada, dado que contam com todas as estruturas acessórias à produção mais a mina lavrável, terão áreas maiores e, portanto, receberão a maior parcela dos recursos do que os municípios detentores de somente parte das estruturas acessórias.*

*166. Ainda mais, está-se utilizando um instrumento legal criado para compensação do impacto das atividades da mineração sobre um município em razão de uma situação específica (ser afetado por estruturas de mineração, mas não ter a mina em seu território) para corrigir distorções possivelmente causadas por falhas ou irregularidades cometidas pela própria agência reguladora resultando em imobilização de grandes áreas nos municípios, que impedem a implantação de outros empreendimentos, por períodos extremamente longos, contudo não previstas na legislação específica: lavra não iniciada e lavra suspensa.*

*167. Dito o acima, entende-se que a ANM deve promover ajustes em seus normativos a fim de espelhar o conteúdo do inciso VII, caput e alínea 'c', do § 2º do art. 2º da Lei 8.001/1990 e do art. 7º, caput e inciso III, c/c § 1º inciso III do Decreto 9.407/2018, no sentido de que município afetado por estruturas de mineração e não produtor é aquele que possui em seu território estruturas acessórias à lavra da mina, mas esta se localiza em outro município, comumente limítrofe.*

*168. Entende-se que a determinação proposta resultará em menor número de municípios enquadrados no dispositivo em comento de distribuição de recursos da CFEM. Em decorrência, deverá ser de rápido cumprimento. Portanto, viável que tais ajustes sejam executados a fim de surtir efeitos já na próxima revisão anual, prevista no art.10 da Resolução-ANM 6/2019 para o corrente ano de 2021 e correspondente distribuição dos recursos financeiros, sendo desnecessário fixar outro prazo de atendimento à determinação.*

*169. Em consonância com o disposto no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, acerca das consequências práticas de eventual determinação deste Tribunal voltada à adequação normativa aos parâmetros estabelecidos na Lei 8.001/1990, a ANM e os municípios envolvidos apresentaram suas considerações, as quais foram incorporadas à presente proposta de determinação.*

*170. E, considerando a solicitação do Ministério Público de Contas junto ao TCU, foi proposto o envio dos autos ao Ministro-Relator por intermédio do Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.*

***PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

*171. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Relator, Ministro Jorge Oliveira, propondo:*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979964.

*I) preliminarmente, encaminhar os autos ao Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira para nele oficiar, com fulcro no art. 6º, inciso XV, da Lei Complementar 75/1993, nos arts. 81, inciso II, e 84 da Lei 8.443/1992, e na Portaria - MT/TCU 2, de 31/8/2020, conforme Despacho do Relator juntado à peça 141;*

*II) determinar à Agência Nacional de Mineração (ANM), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, promover ajustes em seus normativos a fim de espelhar adequadamente o conteúdo do inciso VII, caput e alínea 'c', do § 2º do art. 2º da Lei 8.001/1990 e do art. 7º, caput e inciso III, c/c § 1º inciso III do Decreto 9.407/2018, no sentido de que município afetado por estruturas de mineração e não produtor é aquele que possui em seu território estruturas acessórias à lavra da mina, mas esta se localiza em outro município, comumente limítrofe, a ser executados a fim de surtir efeitos na próxima revisão anual prevista no art.10 da Resolução ANM 6/2019 para o corrente ano de 2021 e correspondente distribuição dos recursos financeiros, e medida esta cujo cumprimento será verificado pelo TCU a partir de maio de 2021;*

*III) informar ao Ministério de Minas e Energia, à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos deputados e aos municípios de Mazagão-AP, Aripuanã-MT, Piatã-BA, São Joaquim de Bicas-MG e São Francisco do Brejão-MA do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e*

*IV) encerrar os presentes autos no e-TCU, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU.*"

2. Concordando com a unidade técnica, o MPTCU apresentou o seguinte parecer (peça 147):

"*Trata-se de representação com pedido de adoção de medida cautelar formulada em junho de 2020 pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCom), a respeito de possíveis irregularidades promovidas pela Agência Nacional de Mineração (ANM), por ocasião da realização do cálculo e da distribuição de royalties destinados a municípios afetados por atividades minerárias a partir de junho de 2018, momento em que o inciso III do art. 7º do Decreto 9.407/2018 passou a estipular valores da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), mesmo quando a produção mineral não ocorrer efetivamente em seus territórios (município sem mina).*

*Chamou atenção da unidade técnica o fato de um único município com atividades minerais paralisadas (Mazagão/AP) ter recebido o correspondente a 34,66% do total de recursos da CFEM, que correspondia, na época, ao valor de R$ 110 milhões (peça 3). Notaram, ainda, que essa quantia era muito discrepante em relação ao segundo maior beneficiário, o município de Aripuanã-MT, que recebeu R$ 22,8 milhões, correspondente a 7,17% do montante (peça 10).*

*Segundo a peça exordial, os recursos financeiros questionados alcançaram o montante aproximado de R$ 318 milhões e estavam represados desde 2018, quando o Decreto 9.407/2018 regulamentou pagamentos destinados a municípios afetados por mineração, previstos no art. 2º, §2º, inc. VII, alínea 'c' da Lei n. 8.001/1990, por meio do qual se estabeleceu que estruturas[1] que fazem parte da atividade minerária também devem ser consideradas como critério para o recebimento da CFEM (ampliação de área elegível a receber royalties). Com isso, a SeinfraCom relatou as seguintes ocorrências (peças 12 e 14):*

*1) irregularidade na distribuição de recursos da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) em municípios não produtores e afetados pela atividade de mineração. Segundo a unidade técnica, o município de Mazagão-AP teria recebido indevidamente mais de R$ 110 milhões a título de CFEM, mesmo sendo município produtor (com atividade paralisada)*

[1] *"pilhas de estéril, as barragens de rejeitos, as instalações de beneficiamento de substâncias minerais e as demais instalações referidas no plano de aproveitamento econômico."*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979964.

*2) ilegalidade na forma de cálculo definida no Anexo III do Decreto 9.407/2018, uma vez que tal normativo amplia a área elegível à CFEM, em afronta à regra disposta na alínea 'c' do inciso VII do § 2º do art. 2º da Lei 8.001/1990. Segundo a unidade técnica, o referido dispositivo legal não poderia ter sido ampliado para beneficiar município desvinculado da mina (município desconexo com a jazida em produção).*

*Após a realização de diligências e oitivas prévias autorizadas pela então Ministra-Relatora Ana Arraes (peça 14), a unidade técnica analisou sumariamente a documentação encaminhada por municípios, órgãos e instituições envolvidas e concluiu não mais existir perigo na demora que justificasse adoção de medida cautelar pelo TCU. Com isso, foi realizada nova oitiva com vistas a instruir o mérito do feito e sanear o processo, além de aprofundar a questão da divergência de interpretação normativa sobre a distribuição dos referidos royalties de mineração (peça 87-89).*

*Na parte final do exame técnico foram sintetizados os principais argumentos da SeinfraCom que suportam a tese da representação, assim como é apresentada a proposta de encaminhamento para realização de ajustes em normativo da Agência Nacional de Mineração (ANM), no sentido de tornar mais coerente a distribuição de recursos da CFEM beneficiando municípios que possuem estruturas acessórias à atividade mineral e não tenham a produção (mina) em seu território (peça 144, p.21):*

> *'**CONCLUSÃO***
>
> *158. Analisados os argumentos contrários a esta representação, mantem-se o entendimento original de que a ANM está aplicando a classificação de 'município não produtor' em desconformidade com o regramento do inciso VII, caput e alínea 'c', do § 2º do art. 2º da Lei 8.001/1990 e do art. 7º, caput e inciso III, c/c § 1º inciso III do Decreto 9.407/2018.*
>
> *159. Conclui-se que a legislação citada caracteriza município não produtor de um mineral e beneficiário dos recursos do inciso VII, alínea 'c', do § 2º do art. 2ª da Lei 8.001/1990 como aquele que possui em seu território estruturas acessórias à lavra da mina, mas esta se localiza em outro município, comumente limítrofe. Portanto, a explotação minerária nunca ocorreu, nem ocorrerá, no denominado município não produtor, mas somente no território de outrem.*
>
> *160. Entende-se que a classificação de um município como não produtor minerário estabelecida pela Lei 8.001/1990 é temporalmente rígida e vinculada à inexistência da atividade de lavra em seu território do minério de referência. E a classificação de município afetado pela atividade de mineração considera a existência de estruturas e instalações acessórias à produção minerária, excluindo a mina.*
>
> *161. Dispositivos destacados da Lei 8.001/1990 e do Decreto 9.407/2018 deixam claro a separação entre territórios de dois ou mais municípios. Num está a mina e noutro(s) está(ão) 'localizadas estruturas de mineração que viabilizem o aproveitamento industrial da jazida'.*
>
> *162. Desse modo, a classificação de município não produtor afetado por estruturas de mineração não abarca as situações nas quais o município possui a mina em seu território, mas teve suas atividades de lavra paralisadas temporariamente (suspensas) ou a lavra ainda não foi iniciada (em fase de pesquisa, por exemplo).*
>
> *163. O entendimento desta unidade técnica se fundamenta também em Notas Técnicas da Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral do MME prévias ao Decreto 9.407/2018 que, de forma cristalina, expressavam a vinculação entre estruturas acessórias localizadas num município e a jazida em outro (município produtor).*
>
> *164. A interpretação e aplicação atualmente empreendida pela ANM da noviça norma de distribuição da CFEM impõe situação de injustiça aos municípios afetados desde longa data por estruturas de mineração que não possuem as minas localizadas em seus territórios.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979964.

*165. Mantida a situação atual aqui considerada irregular, os maiores beneficiários dos recursos questionados sempre serão os municípios com lavra suspensa e não iniciada, exatamente os indevidamente enquadrados pela ANM, pois, dado que a distribuição dos recursos ocorre em razão da área imobilizada ocupada pelas estruturas de mineração, os municípios com lavra suspensa ou ainda não iniciada, dado que contam com todas as estruturas acessórias à produção mais a mina lavrável, terão áreas maiores e, portanto, receberão a maior parcela dos recursos do que os municípios detentores de somente parte das estruturas acessórias.*

*166. Ainda mais, está-se utilizando um instrumento legal criado para compensação do impacto das atividades da mineração sobre um município em razão de uma situação específica (ser afetado por estruturas de mineração, mas não ter a mina em seu território) para corrigir distorções possivelmente causadas por falhas ou irregularidades cometidas pela própria agência reguladora resultando em imobilização de grandes áreas nos municípios, que impedem a implantação de outros empreendimentos, por períodos extremamente longos, contudo não previstas na legislação específica: lavra não iniciada e lavra suspensa.*

*167. Dito o acima, entende-se que a ANM deve promover ajustes em seus normativos a fim de espelhar o conteúdo do inciso VII, caput e alínea 'c', do § 2º do art. 2º da Lei 8.001/1990 e do art. 7º, caput e inciso III, c/c § 1º inciso III do Decreto 9.407/2018, no sentido de que município afetado por estruturas de mineração e não produtor é aquele que possui em seu território estruturas acessórias à lavra da mina, mas esta se localiza em outro município, comumente limítrofe.*

*168. Entende-se que a determinação proposta resultará em menor número de municípios enquadrados no dispositivo em comento de distribuição de recursos da CFEM. Em decorrência, deverá ser de rápido cumprimento. Portanto, viável que tais ajustes sejam executados a fim de surtir efeitos já na próxima revisão anual, prevista no art.10 da Resolução-ANM 6/2019 para o corrente ano de 2021 e correspondente distribuição dos recursos financeiros, sendo desnecessário fixar outro prazo de atendimento à determinação.*

*169. Em consonância com o disposto no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, acerca das consequências práticas de eventual determinação deste Tribunal voltada à adequação normativa aos parâmetros estabelecidos na Lei 8.001/1990, a ANM e os municípios envolvidos apresentaram suas considerações, as quais foram incorporadas à presente proposta de determinação.*

*170. E, considerando a solicitação do Ministério Público de Contas junto ao TCU, foi proposto o envio dos autos ao Ministro-Relator por intermédio do Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.*

***PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

*171. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Relator, Ministro Jorge Oliveira, propondo:*

*I) preliminarmente, encaminhar os autos ao Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira para nele oficiar, com fulcro no art. 6º, inciso XV, da Lei Complementar 75/1993, nos arts. 81, inciso II, e 84 da Lei 8.443/1992, e na Portaria - MT/TCU 2, de 31/8/2020, conforme Despacho do Relator juntado à peça 141;*

*II) determinar à Agência Nacional de Mineração (ANM), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, promover ajustes em seus normativos a fim de espelhar adequadamente o conteúdo do inciso VII, caput e alínea 'c', do § 2º do art. 2º da Lei 8.001/1990 e do art. 7º, caput e inciso III, c/c § 1º inciso III do Decreto 9.407/2018, no sentido de que município afetado por estruturas de mineração e não produtor é aquele que possui em seu território estruturas acessórias à lavra da mina, mas esta se localiza em*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979964.

*outro município, comumente limítrofe, a ser executados a fim de surtir efeitos na próxima revisão anual prevista no art.10 da Resolução ANM 6/2019 para o corrente ano de 2021 e correspondente distribuição dos recursos financeiros, e medida esta cujo cumprimento será verificado pelo TCU a partir de maio de 2021;*

*III) informar ao Ministério de Minas e Energia, à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos deputados e aos municípios de Mazagão-AP, Aripuanã-MT, Piatã-BA, São Joaquim de Bicas-MG e São Francisco do Brejão-MA do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e*

*IV) encerrar os presentes autos no e-TCU, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU.' (grifou-se)*

*II*

*O Ministério Público de Contas perfilha integralmente a análise de mérito promovida pela SeinfraCom e endossa a proposta de encaminhamento alvitrada, no sentido de assinar prazo para que a ANM ajuste normativo interno de modo a beneficiar efetivamente a distribuição e a forma de cálculo de royalties aos municípios afetados por estruturas de mineração, mas que não alojam a mina. Dito isso, o MP de Contas passa a tecer pontuais considerações de modo a contribuir com o deslinde da questão.*

*Os valores mencionados nesse processo, apesar de constituírem verbas públicas, não representam débito ou qualquer forma de prejuízo ao erário. Discute-se, concretamente, a adequada interpretação normativa para rateio e distribuição de royalties de mineração para municípios que não possuem jazidas no seu território, mas são afetados por estruturas acessórias de mineração (não produtores), consoante estabelecido na legislação específica:*

*Lei 8.001/1990:*

*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:*

*[...]*

*§ 2º A distribuição da compensação financeira referida no caput deste artigo será feita de acordo com os seguintes percentuais e critérios:*

*[...]*

*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, nas seguintes situações:*

*[...]*

*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;*

*[...]*

*Decreto 9.407/2018:*

*Art. 7º A distribuição do percentual de treze por cento, a título de CFEM, para o Distrito Federal e os Municípios, na hipótese de serem afetados pela atividade de mineração quando a produção não ocorrer em seus territórios, se dará nas seguintes situações:*

*[...]*

*III - quando, em seus territórios, estiverem localizadas as pilhas de estéril, as barragens de rejeitos, as instalações de beneficiamento de substâncias minerais e as demais instalações referidas no plano de aproveitamento econômico.*

*§ 1º A divisão do percentual de treze por cento entre o Distrito Federal e os Municípios afetados pela atividade da mineração ocorrerá da seguinte forma:*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979964.

*[...]*

*III - trinta por cento para aqueles onde estão localizadas estruturas de mineração que viabilizem o aproveitamento industrial da jazida, tais como pilhas de estéreis e de rejeitos, usinas de beneficiamento, bacias de rejeitos, entre outras estruturas previstas no Plano de Aproveitamento Econômico - PAE ou em instrumento equivalente, devidamente aprovado pela ANM.*

*Da leitura dos dispositivos sublinhados, não resta dúvida de que a distribuição (rateio) dos recursos da CFEM deve beneficiar os municípios que não possuem atividade minerária em seu território (não albergam a jazida), mas são afetados por estruturas acessórias de mineração e que impedem que se desenvolva naquela área outras atividades econômicas, sociais ou culturais, durante toda a vida útil da mina.*

*Outro dispositivo que merece destaque é o art. 20, § 1º, da Constituição Federal de 1988, que define a natureza jurídica da CFEM, quando assegura aos entes federados 'participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração'.*

*O Ministério Público depreende do dispositivo constitucional mencionado que não há sentido em compensar financeiramente municípios com atividades minerárias paralisadas, como é o caso de Mazagão/AP, uma vez que a natureza jurídica da CFEM está atrelada ao rateio do proveito econômico de jazidas em produção.*

*Além disso, o MP de Contas destaca que a proposta de encaminhamento feita pela unidade técnica do TCU para o aprimoramento normativo da Agência pode viabilizar a revisão dos cálculos das compensações aos entes afetados, já a partir do próximo exercício, conforme previsão expressa na própria Resolução ANM 6/2019:*

*'Art. 10. O cálculo da CFEM a ser distribuída para o Distrito Federal e os municípios afetados pela atividade de mineração seguirá as regras definidas nos Anexos I, II e III do Decreto nº 9.407, de 2018, apurando-se fatores de distribuição anuais por substância mineral.*

*§1º Os fatores de distribuição anuais por substância mineral considerarão os dados descritos nos Anexos I, II e III do Decreto nº 9.407, de 2018, relativos ao período de janeiro a dezembro de cada ano para aplicação nas distribuições mensais a serem realizadas pela ANM a partir de junho do ano seguinte.*

*§2º Os fatores de distribuição por substância mineral serão divulgados até 09 de maio de cada ano no site da ANM na internet (http://www.anm.gov.br/) com as respectivas memórias de cálculo e nota técnica explicativa.*

*[...]*

*Art. 14. A ANM revisará anualmente os dados que afetem os cálculos das compensações devidas aos entes federativos afetados pela atividade de mineração e divulgará até 15 de abril de cada ano a lista anual a que se refere o §1º do art. 12 do Decreto nº 9.407, de 2018, no sítio eletrônico da ANM na internet.'*

*Por fim, registre-se que a proposta de revisão normativa da AMN, caso determinado pelo Tribunal de Contas da União, não afetará valores já percebidos de boa-fé por municípios. Além disso, eventuais modificações em critérios para distribuição de royalties de mineração não irão operar efeitos jurídicos retroativos.*

*III*

*Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público de Contas de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada em pareceres uniformes pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (peças 144-146).*"



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979964.

É o relatório.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979964.

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCom) deste Tribunal, acerca de possíveis irregularidades ocorridas na Agência Nacional de Mineração (ANM), relacionadas à apuração e distribuição da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), estabelecida na Lei 8.001/1990.

2. Segundo a unidade técnica, 80% da distribuição de recursos da CFEM realizada em 27/5/2020, contemplando o total de R$ 317.945.561,81, recolhido entre 12/6/2018 e 30/4/2020, foi transferida a apenas 15 municípios. Além disso, o Município de Mazagão/AP recebeu o equivalente a 34,66% do total, ao passo que o segundo maior beneficiário, Aripunã/MT, recebeu R$ 22,8 milhões, valor significativamente menor, correspondente a 7,17% do total.

3. O total de cerca de R$ 318 milhões estava retido desde 2018, quando o Decreto 9.407/2018 regulamentou pagamentos destinados a municípios afetados por mineração, previstos no art. 2º, § 2º, inciso VII, alínea "c" da Lei 8.001/1990, transcrito a seguir:

"*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:*
*(...)*
*§ 2º A distribuição da compensação financeira referida no* ***caput*** *deste artigo será feita de acordo com os seguintes percentuais e critérios:*
*(...)*
*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, nas seguintes situações:*
*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;*
*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; e*
*d) (VETADO).*"

4. Despacho da então Relatora, Ministra Ana Arraes (peça 14), conheceu da representação, e, acolhendo proposta da unidade técnica, autorizou a realização de oitivas e diligências, além de encaminhar cópia da sua decisão a quinze municípios que receberam 80% do montante pago, informando-os sobre a possibilidade de desconstituição do ato que fundamentou o pagamento e de que seu cálculo fosse refeito.

5. Analisada a documentação recebida dos interessados, a unidade técnica manteve a conclusão quanto à existência dos seguintes indícios de irregularidades:

a) caracterização indevida de municípios na condição de não produtor de substâncias minerais e enquadramento ilegal desses municípios como beneficiários da CFEM com base art. 2º, § 2º, inciso VII, alínea "c" da Lei 8.001/1990;

b) utilização ilegal da área imobilizada no município não produtor como variável na fórmula de cálculo estabelecida no Decreto 9.407/2018;

c) incompatibilidade entre a regra do art. 13, § 2º, da Resolução ANM 25/2020 e dispositivos do Decreto 9.407/2018 e da Lei 8.001/1990.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979966.

6. Além disso, concluiu não existir mais perigo da demora que justificasse a concessão de medida cautelar pelo TCU. Com isso, foram realizadas novas oitivas, com o objetivo de aprofundar as questões tratadas no processo. Analisadas as manifestações do Ministério de Minas e Energia, da ANM, da Procuradoria Federal junto à ANM e dos municípios de Mazagão/AP, São Joaquim de Bicas/MG e Piatã/BA, conforme detalhado no relatório precedente, a unidade técnica manteve seu entendimento original, no sentido de que a ANM está aplicando a classificação de município não produtor em desconformidade com a Lei 8.001/1990 e com o Decreto 9.407/2018, segundo os quais o município não produtor de um mineral e beneficiário dos recursos da CFEM seria aquele que possui em seu território estruturas acessórias à lavra da mina, sendo que esta ocorre em outro município, usualmente limítrofe. Em conclusão, a unidade técnica, com o apoio do MPTCU, propõe determinar à ANM que promova ajustes em seus normativos a fim de espelhar adequadamente o disposto na Lei 8.001/1990 e no Decreto 9.407/2018, com a brevidade necessária para que a medida gere efeitos já na próxima revisão anual, prevista para este ano.

7. Feito este breve resumo, passo a decidir, antecipando minha concordância com o encaminhamento sugerido pela SeinfraCom.

8. Como bem apontado pela unidade técnica, o critério utilizado pela ANM para a distribuição da CFEM aos municípios não produtores de minério gerou uma grande concentração nos repasses. Não somente o Município de Mazagão/AP recebeu 34,66% do total repassado em 27/5/2020, mas a soma dos valores recebidos pelos quatro municípios mais beneficiados (Mazagão/AP, Aripuanã/MT, Piatã/BA e São Joaquim de Bicas/MG) correspondeu a mais de metade do total (53,24%). Ademais, só o Estado da Bahia recebeu 49,85% desse total (peça 10).

9. Essa concentração decorre fundamentalmente dos critérios utilizados para o enquadramento dos municípios como produtores ou não produtores. Como visto anteriormente, de acordo com o Lei 8.001/1990, caberia ao Distrito Federal e aos municípios 15% da CFEM, "*quando afetados pela atividade de mineração e a produção não ocorrer em seus territórios*" e neles "*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*".

10. Por outro lado, a modificação introduzida na Resolução-ANM 6/2019 pela Resolução ANM-25/2020, possibilitou que a área vinculada a concessões de lavra com atividades suspensas e sem produção pudesse ser considerada para fins de pagamento da CFEM. Ou seja, de acordo com essa alteração, durante o período de suspensão da lavra, o município onde se situam a mina e demais estruturas necessárias à produção passou a ser considerado não produtor. Transcrevo a seguir o mencionado dispositivo:

*Art. 2º O Art. 13 da Resolução nº 6, de 2 de abril de 2019 passa a vigorar com a seguinte redação:*

*"Art. 13. Para fins do cálculo previsto no Anexo III do Decreto nº 9.407, de 2018, a área imobilizada no Distrito Federal ou no Município não produtor da substância mineral afetado pela outorga mineral e/ou servidão (em hectares - ha) corresponderá à soma das áreas nas quais estiverem localizadas pilhas de estéril, barragens de rejeitos, instalações de beneficiamento de substâncias minerais ou demais instalações referidas no plano de aproveitamento econômico, conforme apuração a ser realizada pela ANM.*

*§ 1º As instalações de beneficiamento a que se refere o caput são aquelas utilizadas para as operações definidas no inciso II do § 4º do art. 6º da Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.*

*§ 2º Será considerada a área total da outorga mineral que recaia sobre o território do ente federativo não-produtor da substância mineral afetado pela atividade de mineração se nela houver ao menos uma das estruturas referidas no inciso III do artigo 7º do Decreto nº 9.407, de 2018.*"



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979966.

11. A ser mantida a regra acima, baseada na área imobilizada, os municípios com a produção suspensa ou não iniciada receberão recursos da CFEM significativamente superiores aos que receberiam caso estivessem efetivamente produzindo, o que cria um forte desincentivo à produção minerária, e vai de encontro ao desejável incremento dessa atividade, cujos resultados alimentam a cadeia produtiva e impulsionam o desenvolvimento econômico.

12. A esse respeito, como bem apontado pela unidade técnica, o Decreto 9.406/2018 e a Lei 7.805/1989 são claros em seus comandos para tentar impedir longos períodos de ocupação de áreas sem que se inicie a produção.

13. A meu ver, a legislação não pretendeu dar flexibilidade à classificação de um município como não produtor. Ao contrário, as três hipóteses de não produtor previstas no art. 2º, § 2º, inciso VII, da Lei 8.001/1990 melhor se amoldam a condições duradouras, não suscetíveis de mudanças frequentes. Se assim não fosse, as exceções haveriam de estar especificadas, o que não ocorre. A reforçar esse entendimento o Decreto 9.406/2018, cujo art. 6º define como mina uma jazida cuja extração foi iniciada, ainda que esteja suspensa.

14. É importante frisar, também, que a inovação introduzida pelo Decreto 9.407/2018 pretendeu justamente compensar os municípios que historicamente nunca haviam sido contemplados, por serem afetados pela produção sem serem eles próprios produtores. Isso está bem claro no caput do art. 7º, quando diz que a distribuição dos recursos da CFEM para o Distrito Federal e os municípios, na hipótese de serem afetados pela atividade de mineração quando a produção não ocorrer em seus territórios, se dará nas situações que enumera. Os municípios produtores com produção suspensa ou não iniciada, a meu ver, não satisfazem a condição prevista no decreto, uma vez que a produção, quando retomada ou iniciada, ocorrerá em seus territórios.

15. No entanto, embora mantenha a determinação à ANM, com o objetivo de evitar que este Tribunal invada a esfera regulatória própria da agência, divirjo do texto proposto pela unidade instrutiva. Considero suficiente, além de conforme às competências da ANM e do TCU, determinar à Agência Nacional de Mineração que, no tocante à distribuição da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) para o Distrito Federal e os Municípios, quando afetados pela atividade de mineração e a produção não ocorrer em seus territórios, avalie se os normativos regulatórios não contemplam, de forma indevida, beneficiários com atividades suspensas e sem produção que não devem ser compreendidos como afetados pela atividade de mineração para fins de pagamento da CFEM, à luz do que dispõe a Lei 8.001/1990 e o Decreto 9.407/2018, tendo por diretriz o incentivo à produção minerária.

16. Também me alinho aos pareceres precedentes na compreensão de que eventuais alterações na forma de distribuição da CFEM deverão ter efeitos futuros, em nada alterando as distribuições já feitas, cujo produto foi incorporado ao patrimônio dos entes beneficiários.

Com essas considerações, acompanho os pareceres uniformes da unidade técnica e do MPTCU, e voto no sentido de que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 24 de novembro de 2021.

JORGE OLIVEIRA
Relator



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979966.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979966.

ACÓRDÃO Nº 2807/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.203/2020-2
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e Mineração (SeinfraCom)
4. Unidade: Agência Nacional de Mineração
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCom)
8. Representação legal:
8.1. Marcos Campos Malachias (104.882/OAB-MG) e outros, representando Prefeitura Municipal de São Joaquim de Bicas/MG
8.2. Jaime Dalmeida Cruz (22.435/OAB-BA), representando Prefeitura Municipal de Piatã/BA

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCom) deste Tribunal, acerca de possíveis irregularidades ocorridas na Agência Nacional de Mineração (ANM), relacionadas à apuração e distribuição da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), estabelecida na Lei 8.001/1990.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 235, 237, inciso VI e parágrafo único, e 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, em:

9.1. determinar à Agência Nacional de Mineração (ANM) que, no tocante à distribuição da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) para o Distrito Federal e os Municípios, quando afetados pela atividade de mineração e a produção não ocorrer em seus territórios, avalie se os normativos regulatórios não contemplam, de forma indevida, beneficiários com atividades suspensas e sem produção que não devem ser compreendidos como afetados pela atividade de mineração para fins de pagamento da CFEM, à luz do que dispõe a Lei 8.001/1990 e o Decreto 9.407/2018, tendo por diretriz o incentivo à produção minerária;

9.2. encaminhar cópia desta decisão ao Ministério de Minas e Energia, à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados e aos Municípios de Mazagão/AP, Aripuanã/MT, Piatã/BA, São Joaquim de Bicas/MG e São Francisco do Brejão/MA, com a informação de que o relatório e o voto que a fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.3. arquivar o processo.

10. Ata n° 46/2021 – Plenário.
11. Data da Sessão: 24/11/2021 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2807-46/21-P.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979970.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

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



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68979970.