



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Agência Nacional de Mineração – Gerência Regional no Estado de Minas Gerais

Exercício 2018

Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA**

Unidade Examinada: **Agência Nacional de Mineração - Gerência Regional
no Estado de Minas Gerais**

Município/UF: **Belo Horizonte/Minas Gerais**

Ordem de Serviço: **201801496**

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Avaliação

O trabalho de avaliação é uma parte das atividades de auditoria interna e pode ser definido como a obtenção e a análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Na execução dos trabalhos, buscou-se avaliar a estrutura, procedimentos adotados, controles de informação e sistemas utilizados pela Gerência Regional da ANM no Estado de Minas Gerais, especificamente na fiscalização e apuração de débitos da CFEM e TAH.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Para avaliar os procedimentos e ferramentas utilizados pela ANM na cobrança das receitas minerárias da CFEM e da TAH na Gerência Regional de Minas Gerais.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Os resultados desta auditoria evidenciaram que a Divisão de Arrecadação da Gerência Regional de Minas Gerais possui um quadro de pessoal deficitário e que os sistemas da ANM necessitam ser reformulados de forma a permitir que a apuração de débitos seja toda ela realizada diretamente no sistema, permitindo uma razoável segurança dos dados e que tal software também emita relatórios gerenciais. Ademais, os acordos firmados pela ANM com os municípios e o Estado de Minas Gerais não estão sendo devidamente operacionalizados, não havendo uma efetiva troca de experiências e ação conjunta entre os órgãos. Tais situações detectadas fragilizam a execução de fiscalizações e, por consequência, prejudicam a arrecadação da CFEM e da TAH.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AMB - Sistema Anuário Mineral Brasileiro

ANM - Agência Nacional de Mineração

CFEM - Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais

CGU - Controladoria-Geral da União

CGU-R/MG - Controladoria Regional da União no Estado de Minas Gerais

DIPAR - Diretoria de Procedimentos Arrecadatórios

DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral

DNPM/MG – Superintendência do Departamento Nacional de Produção Mineral no Estado de Minas Gerais

DPA - Divisão de Procedimentos Arrecadatórios

RAL - Relatório Anual de Lavra

TAH - Taxa Anual por Hectare

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
RESULTADO DOS EXAMES	9
1. Quantitativo de pessoal inadequado às demandas da Gerência Regional da ANM em Minas Gerais.	9
2. Inexistência de Manuais de Fiscalização padronizados para os procedimentos de fiscalização da arrecadação e cobrança da CFEM.	11
3. A Gerência Regional de Minas Gerais não elabora um Plano de Fiscalização prévio para realizar as atividades de fiscalização da arrecadação e cobrança da CFEM e TAH.	12
4. A ANM não possui critérios para promover o tratamento adequado das denúncias recebidas.	13
5. Falta de estrutura física e de recursos humanos para a realização das atividades de fiscalização.	14
6. As atividades de cálculo e apuração de débitos são deficitárias quanto à existência de procedimentos e normativos estruturados e pessoal suficiente para desenvolver tais ações.	15
7. Ausência de recursos necessários para as atividades relacionadas à emissão de documentos, bem como para desenvolver as atividades de controle e acompanhamento de prazos e pagamentos de forma adequada.	16
8. O Sistema de Cadastro Mineiro apresenta falhas nos quesitos de completude, acurácia e atualidade.	17
9. O procedimento de lançamento e armazenamento dos dados levantados na apuração de débitos da CFEM, apresenta riscos à integridade das informações, além da carência de relatórios gerenciais.	18
10. Falta de efetividade dos acordos de cooperação firmados pela ANM com os municípios e o Estado de Minas Gerais.	19
CONCLUSÃO	21
ANEXOS	
I MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA	25

INTRODUÇÃO

Considerando o volume de recursos arrecadados por meio da CFEM e TAH, e o retorno social que estes recursos representam, principalmente para a população residente nos locais onde há exploração minerária, buscou-se avaliar a estrutura da ANM para realizar a fiscalização da arrecadação no estado de Minas Gerais e avaliar também as ações realizadas por meio de Acordos de Cooperação firmados com Estado de Minas Gerais e os Municípios.

Para avaliar esta estrutura e as ações realizadas pela ANM, buscou-se responder as questões de auditoria elencadas a seguir:

- a) A etapa de planejamento das fiscalizações é realizada de forma estruturada, com procedimentos definidos e contemplando o conceito de grau de cobertura?
- b) A Superintendência promove o tratamento adequado das denúncias, garantindo o sigilo na preparação e execução das atividades de fiscalização?
- c) Existem recursos suficientes para a realização das fiscalizações?
- d) A apuração dos débitos possui procedimentos estruturados com recursos que permitam a sua realização de forma efetiva com base na documentação disponível?
- e) As atividades que envolvem a elaboração de cálculos possuem os recursos necessários, a devida segregação de funções e procedimentos de conferência?
- f) As atividades de controle e acompanhamento de prazos e pagamentos possuem os recursos necessários e ocorrem de forma sistemática e automatizada?
- g) As atividades relacionadas à emissão de documentos (certidões, pareceres, análises) possuem os recursos necessários de modo a evitar a prescrição e decadência dos valores a receber?
- h) A qualidade dos sistemas/ferramentas utilizadas para registro, acompanhamento, cálculo e controle do processo de arrecadação é adequada?
- i) Houve impacto quantitativo ou qualitativo na arrecadação por conta dos acordos firmados sobre a arrecadação da CFEM?
- j) O quantitativo e o perfil qualitativo da força de trabalho é adequado às atividades desenvolvidas no setor?
- k) A atuação da Procuradoria Federal permite o ajuizamento tempestivo das ações de modo a ser evitada a prescrição e a decadência dos valores a receber?

O levantamento de informações e dados ocorreu por meio de circularizações junto à referida agência, solicitação de informações sobre os procedimentos de fiscalização, controle e tramite dos processos de cobrança, estruturas físicas como veículos, sistemas, quantitativo de pessoal habilitado para execução das tarefas de fiscalização e

capacitações referentes a CEFEM e TAH realizadas. Com relação ao Estado de Minas Gerais e a alguns Municípios onde há exploração mineral, requereu-se informações a respeito da operacionalização dos Acordos de Cooperação.

Com relação as questões acima, destaca-se que a única restrição imposta durante a execução deste trabalho, foi pela Procuradoria Federal junto à ANM no Estado de Minas Gerais, que, resumidamente, por meio de documento emitido em 06/11/2018, e encaminhado ao então superintendente do DNPM/MG, recusou-se a fornecer as informações solicitadas, alegando falta de competência legal da CGU para tanto, conforme segue:

(...)

3. Os Excelentíssimos Procuradores Federais, membros da AGU, em exercício nesta Procuradoria Federal junto ao DNPM/MG, fizeram uma detida análise e debate sobre as questões acima transcritas, e observaram que todas elas versam sobre procedimentos e rotinas internas, com características próprias de controle interno, que, data maxima venia, encontram-se sob a jurisdição/correição da Procuradoria-Geral Federal e da Advocacia-Geral da União; portanto, estranhos à atividade correicional ora intentada pela CGU/MG, mesmo que de forma indireta, eis que lhe falta competência legal para tanto.

(...)

7. Isso posto, conforme razões acima apontadas, e por ordem e orientação dos Procuradores Federais em exercício nesta Procuradoria Federal, informo a Vossa Senhoria que, por ora, deixar-se-á de atender a solicitação relativa aos pleitos da CGU/MG acima transcritos, por julgarem-na ilegítima.

Considerações Iniciais

A Lei nº 13.575, de 26/12/2017, regulamentada pelo Decreto nº 9.587, de 27/11/2018, extinguiu o Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM e criou a Agência Nacional de Mineração - ANM, que se encontra submetida ao regime autárquico especial e vinculada ao Ministério de Minas e Energias.

As atribuições do DNPM foram assumidas pela ANM. Dentre elas está a de regular, fiscalizar, arrecadar, constituir e cobrar os créditos decorrentes:

- a) da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais - CFEM, de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989;
- b) da taxa anual, por hectare, a que se refere o inciso II do caput do art. 20 do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração); e
- c) das multas aplicadas pela ANM.

Enquanto DNPM, a atividade de arrecadação era gerenciada pela Diretoria de Procedimentos Arrecadatórios – DIPAR, que também era responsável pela cobrança, além de promover, fiscalizar e controlar o recolhimento de taxas, multas e ressarcimentos. Posteriormente, com a criação da ANM, aquela Diretoria passou a se chamar Gerência de Arrecadação e CFEM.

Dentre as receitas administrativas da ANM, as principais fontes de arrecadação são a CFEM, estabelecida pela Constituição de 1988, art. 20, § 1º, e instituída pela Lei 7.990/1989, que é devida aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios e à União; e a TAH, instituída pela Lei 7.886/1989, que tem natureza jurídica de preço público e é devida pelo detentor de título autorizativo de pesquisa (Alvará de Pesquisa). Essa receita destina-se exclusivamente à ANM.

No sitio da Agência Nacional de Mineração – ANM (extração de dados realizada em Janeiro/2019), consta o volume da arrecadação da CFEM e da TAH no exercício de 2018, onde é possível observar que no quesito atividade mineradora, o estado de Minas Gerais é um dos protagonistas nacionais, possuindo a quarta maior arrecadação da Taxa Anual por Hectare –TAH, com 12,1% da arrecadação nacional e a maior arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais - CEFEM, no valor de R\$ 1.311.277.683,72, representando aproximadamente 43,20% da arrecadação nacional deste tributo.

Além dos dados da arrecadação que demonstram o protagonismo de Minas Gerais, há que se considerar que a exploração minerária neste estado vem de longa data e que há um grande número de empresas nesta atividade, resultando em um número elevado de empresas as serem fiscalizadas. Ainda deve ser observado que o estado possui o maior número de municípios, além de ter a quarta maior extensão territorial do país.

Diante das peculiaridades do estado de Minas Gerais, ao definir a nova estrutura organizacional, a ANM, por meio da Resolução nº2/2018, manteve a Gerência Regional de Minas Gerais com a maior estrutura organizacional, sendo a única Gerência do país classificada como Tipo I.

Após a avaliação das ações desenvolvidas pela Gerência Regional da ANM no estado de Minas Gerais, com relação a fiscalização da arrecadação da CFEM e da TAH, pode-se afirmar que há muitos anos a Gerência de Minas Gerais apresenta um déficit considerável de pessoal, fato que prejudica em muito a execução das suas atividades e estimula a sonegação por parte de empresas mineradoras.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Quantitativo de pessoal inadequado às demandas da Gerência Regional da ANM em Minas Gerais.

Constitui fato gerador da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM, a saída por venda do produto mineral das áreas da jazida, mina, salina ou outros depósitos minerais, assim como a transformação industrial do produto

mineral ou mesmo o seu consumo por parte do minerador. Por fim, os valores arrecadados são distribuídos entre a União, o Estado onde a substância foi extraída e a maior parte é destinada ao Município produtor.

Para arrecadar a CFEM, a empresa que explora recursos minerais realiza o levantamento dos valores devidos e emite a guia de recolhimento para repassar os recursos à União. Depois de finalizado o exercício financeiro, a empresa contribuinte emite o Relatório Anual de Lavra - RAL, relatório este que contém informações dos quantitativos de recursos minerais extraídos, os respectivos valores e o total de CFEM recolhido. Assim, observa-se que tanto no recolhimento da CFEM, quando na emissão do RAL, as informações são puramente declaratórias.

Diante desta situação, a fim de coibir desvios e sonegação na arrecadação da CFEM, faz-se necessária a atuação da Gerência Regional da ANM como órgão fiscalizador, a fim de garantir que todos os valores daquela contribuição sejam devidamente recolhidos. Para fiscalizar a arrecadação da CFEM, a ANM pode valer-se da “fiscalização de escritório”, realizando o cruzando das informações existentes no RAL com as Guias de recolhimento da CFEM. A ANM pode optar também por realizar fiscalizações de campo, avaliando a produção e/ou a transformação dos produtos minerais, com a análise dos documentos contábeis da empresa, ou mesmo de forma complementar optar por cruzar as informações obtidas na empresa com dados externos, como informações provenientes de municípios e do estado e da Receita Federal.

Dentre as formas de fiscalizar a arrecadação da CFEM, a “fiscalização de escritório” é a mais simples de ser realizada, porém pouco eficiente. Já as fiscalizações de campo mostram-se mais eficiente, porém demandam uma mão de obra maior, pois requerem deslocamentos e um tempo maior para a sua realização. A opção de cruzamento de dados externos, que pode ser complementar às demais fiscalizações, conforme consta em outro ponto deste relatório, possui os acordos de Cooperação técnica como instrumento facilitador para o compartilhamento de dados entre as diversas esferas de governo, no entanto observa-se que este instrumento praticamente não vem sendo utilizado pela ANM, quer seja por falta de instrumentos ou mesmo por falta de pessoal, conforme consta no Ofício nº642/2018/SUPER-MG/DNPM de 13/11/2018.

Com relação à adequabilidade do quantitativo de pessoal existente na Gerência de Minas Gerais, verifica-se diversos elementos indicativos de que o número de pessoas existentes na divisão de arrecadação é insuficiente frente às demandas daquela Gerência. De acordo com o Ofício nº642/2018/SUPER-MG/DNPM, emitido em resposta a SA nº 201801496/01:

Item 11

“Existem milhares de expedientes a cargo da Divisão, conforme detalhamento:

1.916 processos físicos pendentes de alguma providência.

556 processos eletrônicos pendentes de alguma providência.

3.492 dívidas de TAH E MULTAS, cujos processos tramitam em outros setores e necessitam ser movimentados para o setor para prosseguir com a cobrança.

Não há perspectiva de redução desse passivo, tendo em vista que, mensalmente, surgem novas receitas para cobrar”.

Item 17

“Não há pessoal suficiente para as atividades de fiscalização e cobrança de CFEM, nem para as demais receitas. Atualmente, 04 servidores atuam na área de CFEM, sendo que 03 tem competência de fiscalização e cobrança e 01 somente para análises processuais de menor complexidade. Estimamos que o DNPM-MG necessita de, pelo menos, 21 servidores para atuar na fiscalização e cobrança dessa receita”.

Em 2011, por meio do documento Memo nº059/2011 - Divisão de Procedimentos Arrecadatórios – DNPM/MG de 31/11/2011, aquela Divisão apresentou um arrazoado, expondo o déficit no quadro de pessoal, demonstrando seu quadro de pessoal desde 2006 e o volume de processos e documentos pendentes de análise, bem como alegando também que é habitual o deslocamento de servidores para participar de forças-tarefa no estado de Minas Gerais para suprir este déficit. Além destes fatos, foi destacado ser importante a realização de fiscalizações da CFEM, “in loco”, como ação eficiente para combater a sonegação, ação esta que fica comprometida por esta falta de pessoal.

Conforme Despacho nº333/2014/DIPAR/DNPM-AF, de 12/09/2014, constante do Processo nº 930.587/2013, e apresentado durante a realização dos trabalhos de campo, consta que em 2014 havia 3 servidores habilitados para fiscalizar CEFEM na então Superintendência do DNPM em MG, atual Gerência Regional da ANM em Minas Gerais, porém naquela época o proposto como ideal para atender as necessidades era um total de 20 servidores.

Em 2017, por meio do Memo nº002/2017 - Divisão de Procedimentos Arrecadatórios – DNPM/MG de 10/02/2017, o chefe daquela Divisão solicitou ao Superintendente que algumas medidas fossem tomadas para que se evitasse decadência/prescrição de receitas por falta de pessoal para realizar as atividades de análise de documentos.

Posteriormente, em Despacho emitido em 03/07/2017, o chefe de Divisão de Procedimentos Arrecadatórios comunicou o Superintendente Regional sobre o recebimento de novas atribuições, sem que a estrutura de pessoal, anteriormente precária, fosse adequada as novas demandas.

Em 2018, com a finalidade de reavaliar débitos da CFEM em diversos processos, por conta da mudança de entendimento na sua cobrança, o então DNPM, atual ANM, por meio da Portaria Sei nº 419, de 19/06/2018, instituiu um grupo de trabalho, no qual, por falta de pessoal na ANM, os municípios diretamente interessados na cobrança da CFEM cederam pessoal capacitado para atuar conjuntamente na apuração dos débitos.

A partir da análise do quadro de pessoal da Gerência Regional de Minas Gerais, foi possível observar que de 2013 a julho de 2018 não houve aumento de pessoal habilitado e com conhecimento para fiscalização da CFEM, tanto que em julho de 2018 havia apenas 3 servidores habilitados para realizar esta atividade em todo o estado de Minas

Gerais, ou seja, o mesmo quantitativo apontada no Despacho nº333/2014, lembrando que este número tende a diminuir, visto que um destes servidores poderá vir a se aposentar em pouco mais de um ano.

A existência de uma fiscalização mais presente, com relação a arrecadação das contribuições e taxas, coíbe a sonegação e recolhimentos a menor. Isto porque, uma vez não recolhidas, posteriormente, torna-se tarefa árdua e morosa o recebimento daqueles valores. Tal fato é corroborado pela planilha a seguir, enviada pela ANM em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201801496/07, onde se verifica que dos débitos apurados nos últimos 5 anos, apenas pouco mais de 2% foram recolhidos, conforme segue:

Planilha 01: Débitos apurados e valores recolhidos

ANO	Valor apurado pela fiscalização	Valor recolhido após fiscalização	% Recolhido
2013	109.879.594,46	1.622.929,72	1,48%
2014	29.283.972,26	2.792.415,67	9,54%
2015	121.202.096,71	1.500.386,47	1,24%
2016	34.721.558,15	57.744,32	0,17%
2017	5.567.974,41	117.486,44	2,11%
2018	8.539.295,88	381.829,62	4,47%
Total	309.194.491,87	6.472.792,24	2,09%

Fonte: Sistema DIPAR/ANM

Diante de todos os fatos, observa-se que, na Gerencia Regional da ANM em Minas Gerais há acúmulo de processos de cobranças, que já ocorrem casos em que se faz necessário Grupos de trabalhos para realizar as tarefas de recálculo de débitos, dentre outros apontamentos, o que evidencia que o déficit de pessoal é recorrente e que vem prejudicando a fiscalização da arrecadação da CFEM, fato que acaba por estimular a sonegação desta contribuição no estado de Minas Gerais.

2. Inexistência de Manuais de Fiscalização padronizados para os procedimentos de fiscalização da arrecadação e cobrança da CFEM.

Por meio do Relatório Anual de Lavra – RAL, o minerador informa à ANM, anualmente os dados sobre sua exploração mineral. A apresentação é obrigatória para detentores de títulos de lavra ou seus arrendatários, bem como para detentores de guias de utilização, independentemente da situação operacional das minas (em atividade ou não) sob titularidade e/ou responsabilidade deles.

As informações apresentadas pelos mineradores devem ser acompanhadas e validadas pela ANM, de modo a confirmar se os dados preenchidos são compatíveis com a situação real.

Dentre as competências da ANM está a elaboração e atualização dos atos normativos dos processos relacionados ao estabelecimento de requisitos para o aproveitamento dos recursos minerais.

Para realizar os procedimentos de fiscalização e cobrança da CFEM, a Gerência Regional de Minas Gerais informou que não existe um manual padronizado pelo órgão central. Foi informado, também, que foi criado um grupo de trabalho pela DIPAR, em Brasília, para elaboração desse manual, mas, até a data dos trabalhos de auditoria, ainda não havia sido concluído.

Para os procedimentos de cobrança, a Unidade utiliza o Manual de Procedimentos de Arrecadação e Cobrança da CFEM, de 23/11/2010 e o Manual de Procedimentos de Cobrança da TAH, de 22/10/2010, que dispõem sobre diretrizes gerais dos procedimentos administrativos da CFEM e da TAH, respectivamente, e trazem modelos de documentos emitidos pelo órgão para as atividades de arrecadação e de autos de infração. Entretanto, não há um detalhamento operacional dessas ações, bem como não são detalhadas ações relativas ao planejamento das atividades de arrecadação e realização das fiscalizações.

Quanto à existência de uma avaliação crítica por parte da Gerência Regional em relação ao manual utilizado, foi informado que foram encaminhadas ao Órgão Central sugestões de alterações e aperfeiçoamentos relativos ao manual de cobrança da CFEM.

Nos últimos anos, os fiscais da DPA/MG não receberam qualquer tipo de capacitação pelo Órgão Central.

A análise da etapa de planejamento das fiscalizações demonstrou a ausência de procedimentos estabelecidos pelo Órgão Central da ANM, de modo a orientar e estabelecer procedimentos mínimos para a realização das fiscalizações pela Gerência Regional em Minas Gerais.

3. A Gerência Regional de Minas Gerais não elabora um Plano de Fiscalização prévio para realizar as atividades de fiscalização da arrecadação e cobrança da CFEM e TAH.

A Gerência de Minas Gerais não possui uma rotina de planejamento e de elaboração de planos de fiscalização a serem realizadas, sendo os trabalhos direcionados ao cumprimento de metas estabelecidas pela DIFIS/SEDE, à economicidade nos deslocamentos e às demandas pontuais.

Para a TAH, o sistema fornece um relatório de todas as taxas que não foram pagas. Considerando que as TAHs têm vencimento no último dia útil dos meses de janeiro e julho, a DPA- MG (Divisão de Procedimentos Arrecadatários) possui como meta interna a conclusão de toda a cobrança dentro do respectivo semestre.

Em relação à CFEM, a Gerência Regional informou não ser possível definir previamente as empresas que serão fiscalizadas no ano seguinte, bem como não existe uma meta definida quanto ao quantitativo de empresas que será fiscalizado em determinado ano.

É orientado pelo Órgão Central, que todas as empresas devem ser fiscalizadas. Porém, dada a impossibilidade estrutural de se fiscalizar a totalidade das empresas, a unidade regional opta por fiscalizar aquelas que nunca foram fiscalizadas in loco ou cuja última fiscalização já data cerca de 10 anos, priorizando as de maior volume de produção. Há também casos em que as empresas necessitam ser fiscalizadas por inconsistências detectadas na análise de processos de cobrança originados da fiscalização em escritório. As empresas que consomem o minério diretamente também são consideradas prioritárias para a realização das fiscalizações in loco, em razão da complexidade das operações.

Para a escolha das empresas que serão fiscalizadas, a Gerência Regional considera, ainda, a existência de recursos financeiros para diárias, combustível e disponibilidade de veículo em bom estado de conservação. Nem sempre é possível utilizar a logística de deslocamento para definir as empresas a serem fiscalizadas, pois há a necessidade de otimizar a força de trabalho e fiscalizar os maiores empreendimentos.

A composição das equipes para realizar as atividades de fiscalização não considera o perfil dos servidores, uma vez que a Divisão possui apenas três técnicos que atuam na fiscalização da CFEM.

As atividades de fiscalização baseiam-se também em sistemas internos do ANM, como RAL (Relatório Anual de Lavra) e AMB (Sistema Anuário Mineral Brasileiro), onde é possível classificar as empresas por extratos, de acordo com a produção e o faturamento em determinado período.

Destaca-se que, de acordo com o Regimento Interno aprovado pela Resolução nº 02, de 12/12/2018, é competência da Divisão de Arrecadação e CFEM, no âmbito da Gerência Regional de Minas Gerais, dentre outras, a de propor planejamento anual da fiscalização, em acordo com a respectiva Superintendência, das atividades relacionadas com a arrecadação, cobrança e a fiscalização da CFEM nas áreas de sua jurisdição.

Não foi identificado, na Unidade, normativo interno específico para procedimentos de planejamento das atividades de arrecadação.

No exercício de 2018, a DPA/MG não iniciou novos processos de fiscalização, sendo dada continuidade às fiscalizações iniciadas em 2017. Do total de seis fiscalizações realizadas, apenas uma foi concluída, sendo gerados dois processos de cobrança.

A Gerência Regional destacou a morosidade da Procuradoria Jurídica para emitir pareceres como uma das causas que impactam a conclusão dos processos de fiscalização. A transformação do DNPM em Agência Reguladora e a modificação da legislação da CFEM, trouxeram novas atividades e novas atribuições ao DPA/MG, que também contribuíram para a sobrecarga de trabalho da divisão. As mudanças de entendimento no julgamento dos procedimentos de cobrança, também interferem negativamente para a capacidade de fiscalização da unidade, pois geram um retrabalho na revisão de diversos processos já analisados.

Constatou-se que, devido a restrições orçamentárias e de pessoal, as fiscalizações não possuem um planejamento adequado e não são realizadas de forma estruturada. As

fiscalizações também não são fundamentadas em normativos internos e não existem procedimentos definidos com base nos riscos.

4. A ANM não possui critérios para promover o tratamento adequado das denúncias recebidas.

De acordo com informações da Gerência Regional, as denúncias recebidas não são consideradas prioritárias no planejamento das fiscalizações, pois muitas vezes são vagas e não apontam detalhes ou valores de sonegação, bem como o expediente não é classificado como urgente devido ao prazo decadencial ser de 10 anos para apurar eventual sonegação.

Não há orientação ou norma baixada pelo Órgão Central, que trazem os referenciais necessários para o tratamento a ser aplicado às denúncias e/ou representações. As denúncias são recebidas e registradas pelo DPA-MG, por meio de controles manuais existentes, sendo incluídas em futuras fiscalizações. A materialidade e o risco não são levados em consideração no planejamento das fiscalizações, sendo priorizadas as denúncias originárias do Ministério Público Federal, da Justiça e dos órgãos de controle.

O planejamento anual das atividades de fiscalização, no âmbito da Gerência Regional de Minas Gerais, fica a cargo da Divisão de Arrecadação e CFEM, porém não há um procedimento prévio de triagem das denúncias e a hierarquização é dada de acordo com a origem das demandas.

As atividades de fiscalização da CFEM não são consideradas sigilosa, bem como não existem normativos internos que trata da classificação de sigilo.

Em decorrência da falta de normativo interno, que defina critérios para a seleção das denúncias, do grande estoque de processos e da insuficiência de estrutura física e financeira da Gerência Regional, a inclusão das denúncias recebidas nos planos de fiscalização não é priorizada. A ausência de um critério de seleção das denúncias previamente à sua inclusão no planejamento das fiscalizações pode impactar na perda de arrecadação para a União.

5. Falta de estrutura física e de recursos humanos para a realização das atividades de fiscalização.

Quanto à estrutura de pessoal, atualmente, a DPA-MG conta com apenas três servidores que possuem habilitação e conhecimento para fiscalização da CFEM. Esse número de servidores é insuficiente para o efetivo desempenho das atividades de acompanhamento e fiscalização dos recolhimentos do tributo. Segundo informado pela unidade regional, diversos expedientes já foram elaborados e encaminhados ao órgão central, porém não geraram resultados.

A deficiência de pessoal tem como consequência a morosidade na tramitação dos processos de cobrança, além da realização de um baixo número de fiscalizações *“in loco”*, que são consideradas as mais eficazes para o efetivo recolhimento da CFEM. Essa

situação incentiva atitudes de sonegação por parte de empresas mineradoras, prejudicam a arrecadação da Gerência Regional e a tempestividade no recolhimento das contribuições e taxas.

A Gerência Regional entende que as capacitações devem ser definidas pelo Órgão Central, uma vez que a fiscalização deve ser uniforme em todas as unidades da federação. Porém, em que pese a unidade regional ter enviado ao órgão central proposta de capacitação para seus servidores, nos últimos anos, não foram realizadas ações de capacitação na área de arrecadação, no Estado de Minas Gerais.

Quanto à questão orçamentária, a unidade informou que com o contingenciamento orçamentário que vem ocorrendo nos últimos anos pelo Governo Federal, o repasse de recursos para a fiscalização tem sido intermitente, fazendo que o pagamento de diárias, abastecimento e manutenção de veículos nem sempre ocorra de forma tempestiva.

No tocante aos recursos materiais, a DPA/MG informou que não dispõe de recursos tecnológicos suficientes para desempenhar todas as suas atribuições, bem como que a frota de veículos disponível na Gerência não é adequada.

Ressalta-se que a Gerência Regional de Minas Gerais representa cerca de 50% das receitas arrecadadas na ANM, sendo o maior estado arrecadador de receitas minerárias. Entretanto a deficiência na estrutura de pessoal, equipamentos, veículos e orçamentária-financeira, afeta diretamente as principais atividades desenvolvidas na unidade regional, gerando um grande passivo processual e, muitas vezes, ocorrendo perda de receitas, devido a existência de casos de decadência e prescrição de receitas.

6. As atividades de cálculo e apuração de débitos são deficitárias quanto à existência de procedimentos e normativos estruturados e pessoal suficiente para desenvolver tais ações.

Para subsidiar a apuração dos débitos nas fiscalizações, a unidade regional utiliza, para as fiscalizações de escritório, as fontes auto declaratórias, como o RAL, relatórios de recolhimento da CFEM, emitidos pelo sistema DIPAR, e informações do Cadastro Mineiro. Nas fiscalizações in loco, a unidade também busca dados em documentos contábeis, livros, documentos fiscais, planilhas e relatórios gerenciais (vendas, devoluções, apuração de custos por etapas, movimentação de estoque, despesas com fretes, dentre outras).

No caso da documentação utilizada quando da realização das fiscalizações de escritório, a Ordem de Serviço DNPM n.º 01/2010 estabelece:

“Art. 1º A apuração dos débitos de CFEM deverão ser efetuados preferencialmente em fiscalizações in loco e tomando-se por base as informações obtidas na documentação gerencial, fiscal e contábil da empresa mineradora ou nas bases de dados disponibilizadas pelas Secretarias de Fazenda dos Estados ou pela Secretaria da Receita Federal, desde que haja Acordo de Cooperação Técnica entre estas e o DNPM”.

Em que pese a unidade regional ter conhecimento de que as fiscalizações in loco devem ser priorizadas por serem mais efetivas, a escassez de pessoal não permite que sejam realizadas na quantidade adequada.

Para a realização dos cálculos, atualizações e parcelamento de débitos, são utilizadas planilhas de Microsoft Excel e o Sistema DIPAR para a consolidação dos valores (cálculo da CFEM devida, atualização, multa e juros).

A apuração dos valores devidos e parcelamento dos débitos é feita em planilha Excel e lançada manualmente no sistema DIPAR. O sistema identifica o responsável pelo lançamento dos cálculos e não há procedimentos de conferência ou supervisão dos cálculos.

Segundo informado pela DPA, na grande maioria dos processos de apuração de débitos, as empresas apresentam defesas, em 1ª instância, e recursos, em 2ª instância, aumentando ainda mais o serviço do setor. Os questionamentos, na maior parte das vezes, ocorrem em função de divergência de entendimentos e nem sempre é possível evitar que ocorra a prescrição ou decadência das receitas, em função da falta de estrutura existente.

O quantitativo de pessoal para a realização dos cálculos de valores devidos e parcelamentos é insuficiente, pois apenas três servidores atuam com cálculos de CFEM. Ressalta-se que estes servidores executam todas as tarefas relacionadas à CFEM, inclusive a realização de fiscalizações.

Atualmente, existem os seguintes processos de cobrança em trâmite na Divisão de Arrecadação:

- 1.916 processos físicos pendentes de alguma providência;
- 556 processos eletrônicos pendentes de alguma providência;
- 3.492 dívidas de TAH e multas previstas na legislação minerária, cujos processos tramitam em outros setores e necessitam ser movimentados para o setor para prosseguir com a cobrança.

De acordo com informações do gestor, não há perspectiva de redução desse passivo, tendo em vista que mensalmente surgem novas receitas a serem cobradas. Em 2018, foram feitas as seguintes notificações, conforme detalhado a seguir:

Tabela I – Notificações 2018

Relatório de Autuações								
Qtd. de autuação pelo não pagamento de TAH	Qtd. autos de infração confirmados	Qtd. Nulidade de TAH	Qtd. Encaminhados PROJUR (multas aplicadas por outros setores)	Qtd. notificações				
				Not. TAH	Not. Multas	Not. vistorias em empreend. minerários	Not. CFEM	Total Not.
492	573	300	1.169	390	670	39	2	1.101

Fonte: Dados da Divisão de Procedimentos Arrecadatários

A Gerência Regional considera que a legislação da CFEM não é clara o suficiente para subsidiar as apurações de débitos realizados pelos fiscais e citou algumas dificuldades na aplicação do normativo:

- Determinação do fato gerador quando o minério é utilizado e/ou consumido;

- Venda do minério entre empresas do mesmo grupo (definição de grupo econômico);
- Definição das despesas de transporte, não destacadas nas notas fiscais de vendas, que podem ser deduzidas da base de cálculo da CFEM;
- Critérios para apuração das deduções com PIS/COFINS, quando a empresa tem outras atividades comerciais, além da venda de minério;
- Definição do sujeito passivo quando há alterações, durante o período fiscalizado, na titularidade do direito minerário.

Destacou-se, ainda, que algumas dificuldades na interpretação da legislação acarretam consultas encaminhadas à Procuradoria ou à DIPAR, atrasando os processos de fiscalização e apuração de eventuais débitos.

7. Ausência de recursos necessários para as atividades relacionadas à emissão de documentos, bem como para desenvolver as atividades de controle e acompanhamento de prazos e pagamentos de forma adequada.

A Gerência Regional não conta com rotinas de alertas para controle e acompanhamento dos prazos e dos pagamentos. Esses procedimentos são realizados em função das informações relativas aos pagamentos a serem registradas no sistema DIPAR, a partir da GRU emitida e paga.

Observou-se que a Gerência Regional não possui um controle sistêmico de todos os prazos em curso. Os processos eletrônicos têm ferramentas que permitem o gerenciamento, porém os processos físicos são controlados manualmente.

De acordo com informações da Divisão de Procedimentos Arrecadatários, são priorizados os processos em que há prazo judicial em curso ou risco de prescrição e decadência, bem como expedientes solicitados pela Procuradoria, sobrando pouco tempo para o julgamento de defesas e análise de recursos.

Em relação ao passivo processual referente à CFEM, são julgados, em regra, primeiramente os processos mais antigos.

As defesas e recursos são apresentadas através do protocolo geral e juntadas aos autos por servidores ou estagiários. A tempestividade é certificada pelo servidor, no momento da elaboração de parecer e julgamento.

A Gerência Regional informou que não há pessoal suficiente para as atividades de fiscalização e cobrança de CFEM, nem para as demais receitas. Atualmente, quatro servidores atuam na área de CFEM, sendo que três tem competência de fiscalização e cobrança e um somente para análises processuais de menor complexidade. Com base no número de títulos sujeitos a fiscalização e no tempo médio para realizar cada fiscalização, a Gerência elaborou uma estimativa que chegou a necessidade de, no mínimo, 21 servidores para atuar na fiscalização e cobrança.

Dessa forma, constatou-se que a Gerência Regional de Minas Gerais não dispõe de número suficiente de servidores, bem como de controles necessários para o acompanhamento de prazos e pagamentos, de modo a evitar a prescrição e a decadência dos valores a receber, prejudicando a arrecadação das receitas minerárias do estado.

8. O Sistema de Cadastro Mineiro apresenta falhas nos quesitos de completude, acurácia e atualidade.

Para avaliar as ferramentas/sistemas disponíveis para o setor de arrecadação da Gerência Regional da ANM em Minas Gerais, utilizou-se os critérios de completude, unicidade, validade, consistência, acurácia e atualidade dos registros no sistema de Cadastro Mineiro.

O Cadastro Mineiro é o sistema onde constam informações sobre processos minerários, abrangendo dados sobre regimes, fases, substâncias, titulares, áreas concedidas, tipos de uso e situação, além de outras funcionalidade e informações, sendo importante para o levantamento dos dados cadastrais para a emissão de notificações de cobrança, entre outros.

Durante os trabalhos de campo, foi relatado, pelo então chefe da Divisão de Arrecadação, que há dificuldade de se entregar notificações de cobrança aos mineradores, pelo fato de que, por muitas vezes, o endereço existente no cadastro mineiro não corresponde ao endereço correto ou encontra-se incompleto.

Então, ao ser questionado, o chefe do setor de cobrança confirmou que o sistema não possui completude, pois permite a realização do cadastro de um minerador sem que todas as informações sejam preenchidas.

Verificou-se também que este sistema carece de acuracidade, pois, segundo informações obtidas durante a fiscalização, o sistema não faz o cruzamento informações com outros sistemas, como por exemplo validar o CPF de um minerador com os dados existentes na receita federal.

Outro problema encontrado no Cadastro Mineiro é a atualidade dos dados, falha esta que prejudica as notificações de cobranças.

Assim, observa-se a necessidade de aperfeiçoamento do sistema para que este realize críticas nos casos de incompletude e/ou incorreções na inserção de dados, bem como exija atualização de dados por parte dos mineradores, que, de tempos em tempos, ao acessar o sistema, deveriam ser obrigados a confirmar os seus dados cadastrais de forma que a desatualização desses dados não prejudique as notificações aos contribuintes.

9. O procedimento de lançamento e armazenamento dos dados levantados na apuração de débitos da CFEM, apresenta riscos à integridade das informações, além da carência de relatórios gerenciais.

No procedimento de apuração dos débitos da CFEM, observa-se que a fase de levantamento dos dados é realizada em modo “offline”, com alimentação de planilhas eletrônicas em formato excel e que somente após se levantar todos os débitos, mês a mês, é realizado o upload da planilha no sistema da ANM.

Considerando que na apuração de débitos da CFEM há uma fase “offline”, há riscos na gestão de dados nesta fase, onde se deve levar em conta diversos fatores que podem levar a uma alteração indevida e intencional das informações levantadas na apuração, tais como:

- i) na apuração de débitos, os dados levantados, em geral, abrangem vários meses e até anos, ou seja, possui um volume muito grande de dados. Considerando o volume de dados, a alteração indevida, por terceiros, de alguns valores pode passar despercebida pela equipe que realiza o trabalho;
- ii) a duração do trabalho de apuração dos débitos pode demorar semanas até meses para a sua conclusão. Logo, quanto maior o tempo de realização desta apuração, maior a chance de uma pessoa não autorizada ter acesso a essa planilha;
- iii) o trabalho de apuração, geralmente, envolve mais de um servidor, fato que pode aumentar as chances de terceiros terem acesso à planilha de apuração, ou mesmo que um destes servidores altere alguns dados sem que isso seja percebido, o que, muitas vezes, pode impossibilitar a identificação de quem deu causa;
- iv) risco de equivocadamente, não realizar upload da última versão da planilha;
- v) por fim, os valores apurados quase sempre são na casa dos milhões de reais, fato que pode maximizar o interesse de terceiros em acessar estas planilhas.

Além dos riscos apontados na fase “offline”, ao questionar sobre o acesso das informações após o lançamento da planilha de apuração dos débitos no sistema da ANM, foi informado que, apesar de o sistema registrar quem foi a última pessoa a lançar a referida planilha, a possibilidade de realizar o novo Upload não fica restrito aos servidores envolvidos naquele trabalho, ou seja, qualquer servidor com perfil habilitado para realizar apuração de débito da CEFEM na Gerência Regional de Minas Gerais ou no setor correspondente, na sede da ANM em Brasília, conseguem subscrever a planilha lançada. Destaca-se ainda que, apesar de o sistema registrar o nome do servidor que realizou o último upload da planilha, por falha humana, um relatório de cobrança pode ser gerado sem que haja conferência de que o servidor que realizou o último upload era da equipe responsável pelo levantamento, indicando que tal permissibilidade do sistema também se apresenta como um risco na gestão de dados.

Ainda com relação à apuração de débitos, durante os trabalhos de campo, solicitou-se dados gerencias com o histórico de valores dos débitos da CFEM apurados em mais de um exercício. Para fornecer as informações solicitadas, a Gerência Regional alegou não possuir um relatório com o total de débitos apurados em períodos anuais e que a referida demanda requereria um tempo elevado para o levantamento, visto que ele poderia ser realizado apenas mediante as seguintes opções : entrar em todos os processos, realizar, um a um, o download das planilhas de apuração de débitos e, novamente, uma a uma, abrir todas as planilhas, realizar a soma dos valores; ou solicitar ao setor de TI, na sede da ANM, para que este crie uma nova funcionalidade, informando

de antemão que esta solução poderia ser tão morosa quanto a opção anterior. Tal situação explicita mais uma fragilidade daquele sistema, neste caso relacionado à dificuldade de se obter relatórios gerenciais.

Assim, observa-se que a fase “offline” da apuração dos débitos possui várias fragilidades, as quais são facilitadores para que pessoas não autorizadas tenham acesso aos levantamentos e realize alterações que podem vir a passar despercebidas, principalmente, devido ao volume de informações ali tratadas. Cabe apontar, também, que mesmo após o lançamento da planilha no sistema, ainda que em menor grau, há riscos de alteração de dados por terceiros que tenham perfil de acesso ao módulo do sistema da ANM onde são lançados os levantamentos de débitos, visto que a permissão de upload das planilhas não se restringe às pessoas envolvidas no levantamento. Por fim, o fato de o sistema de lançamento de débitos não emitir relatórios gerenciais que poderiam auxiliar na administração da ANM no monitoramento das suas atividades, prejudica a autoavaliação da Agência, na busca de um aprimoramento daquelas atividades de fiscalização.

10. Falta de efetividade dos acordos de cooperação firmados pela ANM com os municípios e o Estado de Minas Gerais.

Os acordos de cooperação técnica são firmados pelas Gerências Regionais da ANM com os municípios e os governos de estado, tendo como seu objeto a troca de dados cadastrais de empresas mineradoras, informações econômico-fiscais e a prestação mútua de assistência, bem como a implantação de ações conjuntas no que se refere à fiscalização da CFEM.

Considerando as dimensões do nosso país e as deficiências estruturais das diversas esferas de governo, a troca de informações entre os governos permite uma fiscalização mais eficiente na arrecadação desta contribuição, com ações fiscalizatórias mais pontuais e eficientes, coibindo a sonegação e maximizando o recolhimento desta contribuição. Então, diante da inegável importância dos acordos de cooperação técnica entre as esferas de governo, além da avaliação da sua operacionalização por parte da Gerência Regional da ANM em Minas Gerais, solicitou-se ao Estado de Minas Gerais e a quatro municípios do estado (Araxá, Itabira, Nova Lima e Paracatu) para que estes avaliassem a importância e a efetividade deste instrumento.

A Gerência Regional da ANM em Minas Gerais, na época Superintendência do DNPM em MG, por meio do Ofício nº 642 de 2018/SUPER/MG/DNPM de 13\11\2018, afirmou que nos últimos anos não houve qualquer aperfeiçoamento, fiscalização conjunta ou mesmo troca de informações com os municípios ou mesmo o Estado de MG, lembrando, ainda, que na época da resposta o acordo com o Estado encontrava-se expirado. Neste mesmo documento, a então Superintendência afirmou que, em 2018, houve a constituição de um grupo de trabalho, no qual alguns municípios, diretamente envolvidos na ação de revisão de valores recolhidos da CFEM, cederam servidores tecnicamente habilitados para realizar esta atividade. Salienta-se que tal grupo de trabalho foi instituído para suprir a já carente mão de obra habilitada na ANM na Divisão de Arrecadação.

Os municípios consultados durante a realização dos trabalhos para opinar sobre a efetividade dos acordos de cooperação, de maneira geral, apontam que os acordos são importantes e que após a sua assinatura eles passaram a ter acesso às guias de recolhimento da CFEM, por meio do link a seguir: <https://sistemas.dnpm.gov.br/ARRECADACAO/EXTRA/ACESSOEXTERNO/MUNICIPIO/lo gin.aspx?ReturnUrl=%2farrecadacao%2fextra%2faccessoexterno%2fMunicipio%2fdefault.aspx>. Porém, os entes municipais destacaram que, além deste acesso concedido pela ANM, não houve nenhuma outra permuta de informações, permuta ou aperfeiçoamento de técnicas de fiscalização ou mesmo outra ação conjunta, exceto no caso dos município de Itabira e Nova Lima, que cederam pessoal capacitado para fazer parte de um Grupo de Trabalho, instituído pelo então DNPM, atual ANM, por meio da Portaria Sei nº 419, de 19/06/2018, com a finalidade de recalculer os débitos da CFEM em diversos processos, por conta da mudança de entendimento na sua cobrança.

Com relação ao Estado de Minas Gerais, por meio do Ofício nº 152\2018\GAB\SUFIS, resumidamente, o ente estadual afirmou que após a assinatura daquele acordo, o estado passou a ter acesso a base cadastral das empresas mineradoras existentes no estado, tendo avaliado isto como de grande valia para algumas de suas ações. Ainda com relação ao acordo firmado, o Estado de Minas Gerais afirmou que em 2017, o então DNPM solicitou informações ao ente e que as informações foram organizadas, porém alegou que estas informações não foram repassadas pois em 2017, quando o DNPM foi transformado em ANM, a Secretaria de Estado de Fazenda do Estado de Minas Gerais – SEF/MG não soube a quem endereçá-las.

Por fim, cabe relatar que, em que pese serem da mesma esfera de Governo, somente recentemente, em 21/12/2018, a ANM, por meio do Processo n.º 48400-700013/2019-14, com extrato publicado no D.O.U., no dia 10/01/2019, firmou com a Receita Federal do Brasil um convênio para o intercâmbio de informações de interesse recíproco.

Diante das informações apuradas, observa-se que, em que pese os acordos de cooperação serem vistos com bons olhos pelos municípios e pelo estado, a troca de informações e a realização de ações conjuntas ainda é praticamente inexistente, levando ao entendimento de que por falta de operacionalização, estes acordos são praticamente inoperantes, e não produzem qualquer aumento relevante na arrecadação da CFEM no estado de Minas Gerais, tanto quantitativamente, quanto qualitativamente.

CONCLUSÃO

A partir da avaliação realizada pela CGU sobre a atuação da Gerência Regional da Agência Nacional de Mineração em Minas Gerais na área de procedimentos arrecadatórios, como subsídio para a avaliação dos procedimentos de cobrança

adotados para as receitas minerárias CFEM e TAH, apresentam-se as seguintes conclusões quanto às questões de auditoria propostas neste trabalho:

a) A etapa de planejamento das fiscalizações é realizada de forma estruturada, com procedimentos definidos e contemplando o conceito de grau de cobertura?

A Gerência Regional não utiliza um manual padronizado para a realização dos procedimentos de fiscalização, bem como não há uma rotina de planejamento e de elaboração de planos de fiscalização a serem realizadas. As informações econômicas, financeiras ou fiscais das empresas/mineradores não são utilizadas de modo a subsidiar a decisão de quais as empresas serão submetidas à fiscalização. A elaboração de um planejamento estruturado, com base em diretrizes e procedimentos estabelecidos pelo órgão Central, é um dos fatores que pode contribuir para que a regional tenha um conhecimento completo de quais as empresas devem ser priorizadas, de modo a se atingir economicidade nos deslocamentos e gerar eficácia na arrecadação das contribuições minerárias no estado.

b) A Gerência Regional da ANM promove o tratamento adequado das denúncias, garantindo o sigilo na preparação e execução das atividades de fiscalização?

A Gerência Regional não possui normativos ou referenciais necessários para atuar nos casos de denúncias e/ou representações. Também não existem procedimentos específicos de sigilo no desenvolvimento das atividades de fiscalização. Em decorrência do estoque de processos e da insuficiência de estrutura física e financeira da regional, as denúncias são tratadas em função da origem, não se considerando a materialidade ou sendo avaliado o risco, fato esse, que contribui para a sonegação e, conseqüentemente, reduz a arrecadação das receitas minerárias.

c) Existem recursos suficientes para a realização das fiscalizações?

Não há recursos suficientes para a realização das fiscalizações, uma vez que a Gerência Regional possui deficiência na estrutura de pessoal, equipamentos, veículos e orçamentária-financeira, o que afeta diretamente as principais atividades desenvolvidas. A falta de estrutura física e material é histórica na regional e um dos entraves na efetivação do processo de fiscalização. A insuficiência da estrutura organizacional interfere diretamente na realização das fiscalizações, não sendo possível priorizar as fiscalizações in loco, que são consideradas as mais eficazes para o recolhimento das receitas de CFEM e identificação dos mineradores que a sonegam.

d) A apuração dos débitos possui procedimentos estruturados com recursos que permitam a sua realização de forma efetiva com base na documentação disponível?

Não há norma operacional para subsidiar a apuração de débitos. Para as atividades de apuração de débitos, no caso das fiscalizações realizadas na sede, os fiscais utilizam somente os dados auto declaratórios e, para as fiscalizações feitas in loco, são verificados além desses dados, outros documentos solicitados na própria empresa. A ausência de uma normatização clara e completa, com procedimentos específicos para

orientar a apuração dos débitos da CFEM acarreta atrasos nos processos de fiscalização e na apuração de eventuais débitos, pois em muitos casos ocorre divergências de entendimentos entre as empresas minerárias e a Gerência Regional. A falta de estrutura de pessoal também afeta a cobrança administrativa dos débitos e a execução judicial, resultando em um estoque de milhares de processos de cobrança não efetivados, o que pode resultar numa arrecadação deficitária e perda de receita para os cofres públicos.

e) As atividades que envolvem a elaboração de cálculos possuem os recursos necessários, a devida segregação de funções e procedimentos de conferência?

A Gerência Regional em Minas Gerais não possui os recursos necessários para realizar as atividades de cálculo, atualizações e parcelamento dos débitos da CFEM, haja vista o número reduzido de pessoal habilitado para essas atividades. As ações que envolvem a elaboração de cálculos não são suportadas por ferramentas que garantem a devida segregação de funções, bem como não há procedimentos de conferência e supervisão dos cálculos efetuados. Tais limitações aumentam o risco da apuração incorreta dos valores dos tributos devidos.

f) As atividades de controle e acompanhamento de prazos e pagamentos possuem os recursos necessários e ocorrem de forma sistemática e automatizada?

A Gerência Regional não possui rotinas de controle e acompanhamento de prazos e pagamentos, bem como não possui pessoal suficiente para realizar tais procedimentos. O número insuficiente de servidores, bem como a ausência de controles necessários para o gerenciamento dos prazos dos processos em curso podem gerar a prescrição e a decadência dos valores a receber, reduzindo a arrecadação das receitas minerárias do estado.

g) As atividades relacionadas à emissão de documentos (certidões, pareceres, análises) possuem os recursos necessários de modo a evitar a prescrição e decadência dos valores a receber?

A Gerência Regional não possui pessoal suficiente para exercer as atividades de emissão de documentos e cobrança da CFEM, além de não ter os controles necessários para evitar a prescrição e decadência dos valores a receber, prejudicando a arrecadação das contribuições e taxas.

h) A qualidade dos sistemas/ferramentas utilizadas para registro, acompanhamento, cálculo e controle do processo de arrecadação é adequada?

Os sistemas utilizados pela ANM para lançamento dos débitos apurados e o Cadastro Mineiro apresentam fragilidades, necessitando de aprimoramentos. No sistema onde são lançados os débitos apurados da CFEM, observa-se a necessidade de se implementar protocolos de segurança que garantam, por meio de senhas, que só os servidores envolvidos, diretamente, em uma apuração de débitos possam realizar alterações.

Observa-se, também, a necessidade de aprimoramento do sistema da ANM, de forma que os débitos sejam apurados com o lançamento direto no sistema e seja possível criar e gerar relatórios gerenciais. Já no Cadastro Mineiro, além de outros aprimoramentos necessários, é de suma importância que, periodicamente, ao acessar o sistema, o minerador seja obrigado a confirmar a atualização do seu cadastro, entre outras ações, que exijam a renovação cadastral do contribuinte. O aprimoramento dos sistemas na ANM pode garantir a integridade dos dados e também agilizar as cobranças ao, por meio do Cadastro Mineiro, garantir que os dados cadastrais dos mineradores estejam corretos.

i) Houve impacto quantitativo ou qualitativo na arrecadação por conta dos acordos firmados sobre a arrecadação da CFEM?

Não houve impacto quantitativo ou qualitativo na arrecadação da CFEM, visto que a falta de pessoal no setor de arrecadação da Gerência em Minas Gerais dificultou a execução de ações conjuntas, troca de experiências, desenvolvimento de ferramentas e protocolos para operacionalização dos acordos firmados. Então, caso os acordos firmados sejam devidamente operacionalizados, haverá uma racionalização nas fiscalizações, redução da sonegação e um aumento de arrecadação das contribuições, principalmente da CFEM.

j) O quantitativo e o perfil qualitativo da força de trabalho é adequado às atividades desenvolvidas no setor?

Em que pese possuir perfil qualitativo adequado para execução das atividades de arrecadação, a Gerência Regional a ANM em Minas Gerais possui um déficit de pessoal, especificamente de pessoas habilitadas para atuar na fiscalização da CFEM. O estado de Minas Gerais, com a sua importância no cenário nacional e com as suas dimensões, conta com somente três servidores da ANM habilitados para atuar na fiscalização da CFEM, o que estimula a sonegação e, por consequência, reduz a arrecadação daquela contribuição.

k) A atuação da Procuradoria Federal permite o ajuizamento tempestivo das ações de modo a ser evitada a prescrição e a decadência dos valores a receber?

Não foi possível realizar qualquer avaliação a respeito da Procuradoria Federal em Minas Gerais, visto que por meio de documento emitido em 06/11/2018, a Procuradoria Federal recusou-se a fornecer qualquer informação sobre a sua atuação, alegando falta de competência legal da CGU.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Achado nº 3. A Gerência Regional de Minas Gerais não elabora um Plano de Fiscalização prévio para realizar as atividades de fiscalização da arrecadação e cobrança da CFEM e TAH.

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Despacho SEI nº76/DIAEM - MG/2019, o Gerente Regional da ANM-MG apresentou a seguinte manifestação:

“Esclarecemos que o Planejamento das ações de Fiscalização era de competência do órgão central, conforme atribuições definidas no Regimento Interno do DNM, que criou uma unidade responsável pelo Planejamento, Avaliação e Controle da Fiscalização:

Art. 57. À Divisão de Planejamento, Avaliação e Controle da Fiscalização compete:

I - **planejar**, controlar e avaliar os resultados das **ações de fiscalização das receitas**;

II - prestar apoio aos órgãos descentralizados quando da fiscalização das receitas, supervisionar o deslocamento dos agentes fiscalizadores e exercer o controle sobre a descentralização dos recursos; e

III - **realizar estudos com a finalidade de identificar grupos de contribuintes de interesse da administração e definir critérios para ações prioritárias de fiscalização.**

Considerando que uma das diretrizes era de que todas as empresas que possuíam títulos em determinado período deveriam ser fiscalizadas e dada a incapacidade de fiscalizar todas as empresas pela falta de estrutura, entendemos que isso equivale a ausência de planejamento e de definição de ações prioritárias, sendo a medida inócua do ponto de vista estratégico, de tal sorte que cabia à DPA-MG fazer a avaliação e o planejamento operacional das empresas que deveriam ser fiscalizadas primeiramente, quando possível, porém, sem respaldo orientativo/normativo da instituição.

Na página 13 do relatório preliminar a CGU constatou:

'Destaca-se que, de acordo com o Regimento Interno aprovado pela Resolução nº 02, de 12/12/2018, é competência da Divisão de Arrecadação e CFEM, no âmbito da Gerência Regional de Minas Gerais, dentre outras, a de propor planejamento anual da fiscalização, em acordo com a respectiva Superintendência, das atividades relacionadas com a arrecadação, cobrança e a fiscalização da CFEM nas áreas de sua jurisdição'.

Em complemento, pontuamos que a competência de planejamento da Divisão da Unidade Regional é mais no campo operacional, tendo em vista que depende das diretrizes a serem emanadas do órgão central.

Mesmo com a criação da ANM no final de 2018, o planejamento geral continua a cargo do órgão central, conforme critérios recém definidos pela ANM, em atendimento a diversas recomendações dos órgãos de controle:

Portaria SEI Nº 251, DE 3 DE abril DE 2019

Art. 1º Esta Portaria **disciplina os procedimentos e critérios para realização do planejamento nacional de fiscalização da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais - CFEM.**

Art. 2º O planejamento será realizado com base nas seguintes premissas:

1. Valores de operação por empresa titular de direito minerário;
2. Risco de decadência;
3. Inadimplência;

§1º Os valores de operação serão apurados com base nas informações declaradas pelas empresas nos Relatórios Anuais de Lavra - RAL.

§2º A verificação do risco de decadência dar-se-á pela análise do prazo de decadência em relação ao período ainda não fiscalizado.

§3º A verificação dos inadimplentes dar-se-á pela análise da CFEM devida em relação aos valores recolhidos de CFEM.

§4º Cada premissa possuirá um sistema de pontuação com grau de relevância.

§5º Será estabelecido um ranqueamento considerando o somatório da pontuação de cada premissa.

Art. 3º Excepcionalmente poderão ser priorizadas determinada empresa em decorrência de demanda externa (judicial, ministério público, prefeituras, etc.), desde que autorizada pelo Gerente de Arrecadação e CFEM.

Art. 4º Os procedimentos e critérios disciplinados por esta Portaria serão aplicados em nível Nacional.

De qualquer sorte, entendemos que tanto a deficiência de planejamento, quanto a inoperância de acordos de cooperação/convênios são resultantes da falta de estrutura, especialmente, da falta de pessoal para exercer essas atribuições estratégicas. A capacidade de fiscalização da Unidade é ínfima em razão dos diversos expedientes processuais, que são demandados dos servidores que também são responsáveis pela fiscalização.

Destaque-se que, diante das sucessivas revisões de pareceres que tratam de prescrição e decadência e considerando a orientação da Procuradoria Federal, aprovada pelo Diretor Geral, em 2016, no sentido de se atuar rapidamente nas análises processuais para não perder créditos em razão da possibilidade de nova mudança de entendimento, a unidade teve que priorizar as análises processuais, reduzindo o seu passivo, em detrimento de fiscalizações, por isso não houve a possibilidade de aperfeiçoar os instrumentos de cooperação e de dar tratamento mais eficiente às "denúncias"(pedidos genéricos de fiscalização).

Acrescente-se, como fato superveniente ao início da Auditoria da CGU, uma elevada demanda por atuação em perícias judiciais, o que pode comprometer, ainda mais, a capacidade de fiscalização da unidade.”

Análise da equipe de auditoria

Em análise à justificativa apresentada, observa-se que o gestor reconhece a deficiência do planejamento das ações de fiscalização por parte do órgão central e da regional, alegando ser de sua competência um planejamento operacional e que depende das diretrizes a serem emanadas do órgão central, que são consideradas ineficientes. Entretanto, entende-se que, em que pese o planejamento geral das fiscalizações ficar a cargo do órgão central, compete à unidade regional a elaboração de um plano de fiscalização anual, podendo ser feitos os ajustes necessários para adequar-se à realidade local, levando-se em consideração as restrições orçamentárias e a deficiência na estrutura de pessoal.

Cabe ressaltar que o Regimento Interno do órgão, aprovado pela Portaria MME nº247, de 08/04/2011, dispunha, expressamente (art. 86, inciso XVII, alíneas a e b), que as superintendências tinham atribuição de “programar e executar a fiscalização da atividade minerária no âmbito da sua área de circunscrição, conforme o planejamento realizado nos termos das diretrizes estabelecidas pela Diretoria de Fiscalização da Atividade Minerária; (...) e elaborar proposta de planejamento anual da fiscalização, definindo prioridades e indicando as metas a serem alcançadas, acompanhar a execução orçamentária específica e informar resultados mensais alcançados ao Superintendente e à Diretoria de Fiscalização da Atividade Minerária”. A competência da Gerência Regional de Minas Gerais de propor o planejamento anual da fiscalização foi mantida no art. 82, inciso XVII, alínea “a”, do novo Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 02, de 12/12/2018, conforme registrado no achado de auditoria.

Achado nº 10. Falta de efetividade dos acordos de cooperação firmados pela ANM com os municípios e o Estado de Minas Gerais.

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Despacho SEI nº76/DIAEM - MG/2019, o Gerente Regional da ANM-MG apresentou a manifestação, conforme segue:

“[...]

De qualquer sorte, entendemos que tanto a deficiência de planejamento, quanto a inoperância de acordos de cooperação/convênios são resultantes da falta de estrutura, especialmente, da falta de pessoal para exercer essas atribuições estratégicas. A capacidade de fiscalização da Unidade é ínfima em razão dos diversos expedientes processuais, que são demandados dos servidores que também são responsáveis pela fiscalização.

Destaque-se que, diante das sucessivas revisões de pareceres que tratam de prescrição e decadência e considerando a orientação da Procuradoria Federal, aprovada pelo Diretor Geral, em 2016, no sentido de ser atuar rapidamente nas análises processuais para não perder créditos em razão da possibilidade de nova mudança de entendimento, a unidade teve que priorizar as análises processuais, reduzindo o seu passivo, em detrimento de fiscalizações, por isso não houve a possibilidade de aperfeiçoar os instrumentos de cooperação e de dar tratamento mais eficiente às "denúncias"(pedidos genéricos de fiscalização).

[...]”

Análise da equipe de auditoria

Observa-se que aquele reconhece que os acordos de cooperação não vêm sendo devidamente operacionalizados, sob alegação de que a principal causa daquela situação é a falta de pessoal, problema este que entendemos ser crítico na Divisão de Procedimentos Arrecadatórios da Gerência Regional do AMN em Minas Gerais, sendo um empecilho para uma boa gestão daqueles acordos.

Achados nºs 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8 e 9

Para estes achados, não houve manifestação específica da unidade examinada após o encaminhamento do relatório preliminar ao gestor.