

Aviso nº 1107 - GP/TCU

Brasília, 22 de outubro de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 2398/2025 (acompanhado do relatório e voto que o fundamentam), proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão Ordinária de 15/10/2025, ao apreciar os autos do processo TC 031.788/2023-8, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus.

Esclareço que o mencionado processo trata de acompanhamento que teve por objeto avaliar a efetiva implantação da Agência Nacional de Mineração, com foco na gestão de pessoas, políticas de integridade, controles internos e indicadores de gestão.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador EFRAIM FILHO
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Congresso Nacional
Brasília – DF

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 031.788/2023-8

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Entidade: Agência Nacional de Mineração.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DA ESTRUTURAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. PERSISTÊNCIA DE FRAGILIDADES ESTRUTURAIS EM GESTÃO DE PESSOAS, INTEGRIDADE, CONTROLES INTERNOS E INDICADORES DE DESEMPENHO. NÃO ADOÇÃO DA METODOLOGIA DE DIMENSIONAMENTO DA FORÇA DE TRABALHO. QUADRO DE ADOECIMENTO OCUPACIONAL. INTERINIDADE PROLONGADA NA OUVIDORIA. GASTOS ELEVADOS COM DIÁRIAS E FALHAS DE PLANEJAMENTO. TRANSPARÊNCIA DEFICIENTE NAS AGENDAS DOS DIRETORES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. AUTORIZAÇÃO PARA CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (peça 127), que contou com a anuência de seus dirigentes (peças 128 e 129):

I. Apresentação

1. Trata-se de acompanhamento da efetiva implantação da Agência Nacional de Mineração (ANM). O setor minerário é importante para a economia brasileira, sendo o setor minerário responsável por cerca de 2,5% a 4% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, segundo estudo sobre a extensão da cadeia produtiva da mineração no PIB brasileiro, lançado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pelo Ministério de Minas e Energia (MME) em dezembro de 2023. Em que pese a relevância do setor do ponto de vista econômico, a ANM ainda não se encontra completamente estruturada, apresentando problemas de ordens diversas. Dentre esses problemas, destacam-se a deficiência de pessoal, a precária estruturação dos seus processos internos e limitações orçamentárias.
2. Assim, em razão da relevância do setor minerário e, por consequência da própria Agência, o Tribunal de Contas da União tem realizado trabalhos visando a identificar impropriedades e contribuir para efetiva implantação da Agência. O trabalho em tela visa a acompanhar a sua estruturação sob o ponto de vista de pessoal, indicadores e aspectos afetos à integridade. Evita-se, portanto, abordar questões inclusas em outros trabalhos em curso nesta Corte.
3. Tendo em vista as questões de auditoria formuladas durante a etapa de planejamento, estruturou-se o presente relatório de forma que, na seção II, encontra-se descrito o objeto auditado, a metodologia adotada, os acórdãos anteriores mais relevantes, os critérios, as limitações e os benefícios esperados. Na seção III, descreve-se a visão geral do objeto, incluindo-se síntese do planejamento estratégico da Agência para o período de 2024 a 2027 e, na seção IV, expõe-se suas questões orçamentárias.
4. Na seção V detalha-se questões atinentes ao quadro de pessoal da Agência, incluindo-se aspectos afetos aos anistiados a ela vinculados. Na seção VI são descritos aspectos relacionados à

integridade, correspondente a mecanismos e controles aplicados na Agência. A Seção VII propõe indicadores, elaborados a partir daqueles presentes no Plano Plurianual da União (PPA) 2024-2027, em seu Planejamento Estratégico e Avaliação de Desempenho Institucional, além de auditorias anteriores realizadas por esta Corte, com o objetivo de avaliar de maneira sistemática a implementação efetiva da Agência em futuros acompanhamentos. A Seção VIII apresenta um resumo deste relatório, culminando em suas conclusões. Por último, a Seção IX apresenta as propostas decorrentes dos achados identificados durante este acompanhamento.

II. Introdução

II.1 Deliberação que originou o trabalho

5. A fiscalização em tela decorre da autorização constante do item 9.2 do Acórdão 1.108/2023-TCU/Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.
- 9.2. autorizar a AudPetróleo, com base em seu juízo de conveniência e oportunidade, a autuar novo processo de acompanhamento para examinar de forma concomitante e periódica a estruturação da ANM como a agência responsável pela regulação e fiscalização do setor mineralógico;
6. Além disso, em razão da determinação constante do item 9. 2 do Acórdão 1.403/2023-TCU/Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, foram considerados no presente trabalho indícios de desmonte e paralisia da estrutura de fiscalização da ANM nos anos de 2019 a 2022: ‘9.2. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo) que considere as questões tratadas nestes autos no âmbito do processo decorrente do subitem 9.2 do Acórdão 1.108/2023-Plenário’.
7. A fiscalização foi realizada por equipe vinculada à AudPetróleo, no período de 1/4/2024 a 13/9/2024.

II.2. Identificação do objeto

8. O objeto desta fiscalização é a estrutura organizacional da ANM e seus macroprocessos primários (fiscalização, outorga e regulação), de suporte (pessoas, tecnologia da informação e administração) e de gestão organizacional (gestão estratégica, governança e controle interno).

II.3. Objetivo e escopo do acompanhamento

9. O objetivo geral da fiscalização em tela é examinar de forma concomitante e periódica a estruturação da ANM como a Agência responsável pela regulação e fiscalização do setor mineralógico. Conhecer as principais dificuldades e os riscos mais relevantes enfrentados pela ANM no alcance de seus objetivos institucionais, bem como na efetiva implantação e operação da Agência, ante as questões herdadas do então Departamento Nacional de Pesquisa Mineral (DNPM).
10. O escopo corresponde às atividades relativas: (i) à gestão de pessoas; (ii) às políticas de integridade; (iii) aos controles internos; e (iv) aos indicadores de gestão. Essas atividades se traduzem nas seguintes questões de auditoria, conforme consta da matriz de planejamento (peça 32):
 - a) Em que medida a ANM possui força de trabalho suficiente para executar suas competências de forma tempestiva e satisfatória, bem como em que medida gerencia adequadamente seus recursos humanos, observando as normas pertinentes do Governo Federal, considerando, dentre outros fatores, a existência de relevante número de funcionários anistiados? (Questão 1)
 - b) Em que medida as políticas e práticas de integridade da ANM promovem os princípios da Administração Pública e se alinham com as recomendações e exigências das normas aplicáveis? (Questão 2)
 - c) Em que medida a ANM possui indicadores e metas capazes de tratar, medir e acompanhar o desempenho dos seus principais processos de trabalho, dos seus objetivos estratégicos e das suas áreas críticas, considerando como critérios as qualidades SMART (acrônimo de Específico, Mensurável, Realizável, Realista e Temporal), as competências e finalidades definidas em seu regimento interno e o seu planejamento estratégico? (Questão 3)
11. A elaboração da questão que trata das políticas de integridade da ANM contou com a colaboração da Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc) do TCU. A questão que aborda o quadro de pessoal da Agência teve a colaboração da equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal), principalmente com relação à questão dos empregados anistiados.
12. O presente trabalho fez análise de escopo amplo da efetiva implantação da ANM. Assim, não foram detalhadamente analisados processos de trabalho específicos da Agência. Além disso, não

foram objeto de análise aspectos já tratados em outros trabalhos desta Corte. Não foram analisados objetos, que por sua natureza, exigiriam uma análise mais aprofundada, como, por exemplo, aspectos específicos da gestão de pessoas da autarquia, a qual, inclusive, é de competência de outra unidade especializada deste Tribunal.

13. O não-escopo corresponde à análise dos processos finalísticos, tais como (i) arrecadação; (ii) segurança de barragens; (iii) outorga; (iv) fiscalização; (v) regulação e (vi) disponibilidade de áreas. Os itens (i) e (ii) já foram objeto de trabalhos recentes, listados a seguir, realizados por esta Corte de Contas. Ademais, quanto ao item (iii), a área foi objeto de fiscalização recente da CGU (em andamento).

14. Em continuidade, quanto aos itens (iv), (v) e (vi), não serão aprofundados, visto constituírem temas que demandam maior esforço fiscalizatório, a ser desenvolvido em trabalhos futuros e específicos, apartados do presente trabalho, o que não impede que as superintendências relacionadas a cada um desses processos possam ser analisadas pontualmente ao longo da presente auditoria, sempre que abordados os temas descritos no escopo.

II.4. Critérios

15. Foram adotados os seguintes critérios de auditoria.

Quadro 1 – Critérios Adotados

Norma	Regra
Constituição Federal de 1998	Art. 37, caput: princípios da Eficiência, da Legalidade, da Moralidade, da Publicidade e da Impessoalidade.
Decreto-Lei 227/1967 (Código de Minas)	Art. 3º, III: compete à União a fiscalização pelo Governo Federal, da pesquisa, da lavra e de outros aspectos da indústria mineral.
Lei 9.784/1999 (Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal)	Art. 2º, caput: A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.
Lei 13.575/2017	Art. 2: lista as competências da Agência Nacional de Mineração. Arts. 5º a 18: trata da organização interna e do funcionamento da Agência Nacional de Mineração.
Lei 11.046/2004	Dispõe sobre as carreiras da Agência Nacional de Mineração.
Lei 8.878/1994	Dispõe sobre a concessão de anistia a empregados e empresas públicas e sociedades de economia mista nas condições constantes do art. 1º.
Portaria SEDGG/ME N 7.888/2022	Estabelece orientações aos órgãos e entidades da administração pública federal quanto aos procedimentos a serem observados para o dimensionamento da força de trabalho.
Decreto 11.072/2022	Dispõe sobre o Programa de Gestão e Desempenho - PGD da administração pública federal direta, autárquica e fundacional
Lei nº 12.813/2013	Conflitos de interesses no Executivo Federal
Decreto nº 1.171/1994	Código de Ética Profissional do Servidor Público
Lei nº 12.846/2013	Lei Anticorrupção
Decreto nº 7.203/2010	Vedações do nepotismo
Lei nº 8.429/92	Lei da Improbidade Administrativa
Decreto nº 9.203/2017	Política de Governança da Administração Pública Federal

Fonte: elaboração equipe de auditoria

II.5. Metodologia

16. Na fase de planejamento foi realizada, primeiramente, análise documental, envolvendo, dentre outras fontes de informação, pesquisas na legislação, em trabalhos anteriores, e relatórios de gestão da ANM. Também foram utilizadas informações coletadas por meio de uma série de entrevistas com as principais superintendências da Agência (peça 87), bem como foram requisitadas informações detalhadas via ofício de requisição (peça 34), com o objetivo de identificar riscos e

lastro documental acerca da organização interna e das principais dificuldades enfrentadas pela Agência no momento, com maior ênfase sobre o funcionamento das unidades ainda não tratadas detidamente por outros trabalhos já realizados no âmbito desta Corte.

17. A partir do conjunto de informações retomencionado, foram identificados riscos à efetiva implantação da ANM, os quais foram classificados por meio de análise qualitativa. Posteriormente, os riscos identificados foram priorizados e agrupados e, com base nessas informações, foram elaborados instrumentos de diagnóstico, como análise SWOT e a análise de riscos (DVR), culminando, ao fim dessa etapa, na matriz de planejamento (peça 32).

18. Posteriormente, as matrizes de planejamento e achados foram validadas por meio de reuniões com os gestores e auditores da AudPetróleo. Para o alinhamento da estratégica da auditoria e para validação da matriz de planejamento, foram realizadas reuniões com a equipe gestora da AudPetróleo, em 6/5/2024 e 13/6/2024, respectivamente. Já a matriz de achados foi objeto de apreciação pelos gestores da unidade em 27/8/2024.

19. Durante a execução, aprofundou-se a análise, enviando-se novos ofícios de requisição à ANM (peças 35 e 72), coletando-se novos documentos na *Internet*, realizando-se novas entrevistas com algumas Superintendências da ANM, muitas de forma presencial, no período de 22 a 26/7/2024, na sede da ANM em Brasília, além de consultas a dados em portais públicos, particularmente no Portal da Transparência da CGU, analisados com o auxílio da ferramenta Power BI. Tais análises e os indicadores elaborados fundamentaram os achados do presente relatório.

20. A presente instrução foi disponibilizada para comentários dos gestores no período de 31/10/2024 a 18/11/2024. As respostas das superintendências constam nas peças 115 a 125 do processo, sendo que somente a Superintendência Executiva (SPE) teceu comentários adicionais ao texto. Tais respostas foram avaliadas por esta equipe de fiscalização e foram detalhadas sempre que oportuno no decorrer da instrução.

II.6. Ações anteriores

21. Tendo em vista que a ANM herdou a estrutura, o pessoal e as deficiências do extinto DNPM, as conclusões alcançadas a partir das ações de controle empreendidas no passado subsidiam a presente fiscalização, na medida em que diversos daqueles problemas constados no âmbito do DNPM persistem e ainda estão presentes na ANM.

22. Assim, ante a relevância do setor mineral para a economia e em razão da ocorrência de desastres recentes envolvendo barragens de rejeitos e minas, este Tribunal de Contas da União vem realizando sucessivos trabalhos de controle externo no setor. Esses trabalhos tiveram por escopo aspectos relativos à atuação da ANM em relação aos referidos incidentes, à estruturação de processos e atividades específicas (como o fechamento de mina) e à estruturação da própria Agência.

23. Quadro inserido no ‘Apêndice E’ apresenta, de modo sumário, os acordãos mais relevantes exarados por esta Corte com relação ao extinto DNPM e à ANM, os quais evidenciam desafios significantes, notadamente em relação às áreas de gestão de pessoas, fiscalização da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) e segurança de barragens.

24. Ante os acordãos destacados no ‘Apêndice E’, infere-se que esta Corte identificou, ao longo dos anos, as seguintes disfunções:

- a) insuficiência no quadro de pessoal da Agência Nacional de Mineração, tanto em termos quantitativos quanto qualitativo (capacitação) dos servidores;
- b) restrições orçamentárias;
- c) precária estruturação de processos internos da Agência, incluindo afetos à governança e à fiscalização e outorga de títulos minerários;
- d) necessidade de maior investimento em Tecnologia da Informação;
- e) exposição ao risco de fraude e corrupção;
- f) atuação fiscalizatória reativa em face da extração mineral irregular, sem iniciativa própria;
- g) elevado passivo processual pendente de análise.

25. Por fim, destaca-se que, em razão das constatações obtidas ao longo das ações de controle externo, a estruturação da ANM foi inserida na primeira edição, publicada em 2022, da Lista de Alto Risco (LAR) do TCU. Esse instrumento disponibiliza ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira panorama das áreas que apresentam os principais riscos que podem comprometer a efetividade das políticas públicas.

26. Os problemas identificados pelo TCU que levaram à inclusão da ANM na LAR estavam, à época, relacionados:

- a) à ausência de marco regulatório específico para a gestão de passivos ambientais da mineração;
- b) à inexistência de instrumentos econômicos para a recuperação de minas órfãs e de inventário nacional, possibilitando a identificação dos riscos para o meio ambiente e a priorização dos passivos a serem recuperados;
- c) ao déficit orçamentário e financeiro da ANM;
- d) à insuficiência de recursos humanos e de tecnologia da informação; e
- e) às lacunas nos normativos relativas ao acompanhamento e à fiscalização da arrecadação da CFEM e da outorga de títulos minerários.

II.7. Benefícios esperados

27. Entre os benefícios esperados, destaca-se a construção de indicadores que permitirão à esta Corte de Contas aferir periodicamente, de forma objetiva, a efetiva instalação da ANM, inclusive quanto à adequação orçamentária e de recursos humanos.

28. Em relação às práticas de integridade, espera-se que a ANM fomente a estruturação de áreas de extrema relevância para a garantia da ética e da integridade na autarquia, como a Ouvidoria e a Corregedoria, por exemplo.

29. Por fim, menciona-se que, conforme os critérios para cálculo e registro do volume de recursos fiscalizados (VRF), aprovados pela Portaria-TCU 222/2003, a mensuração do VRF não se aplica (art. 1º, § 3º).

III. Visão Geral do objeto

III.1. Histórico e Competências

30. O setor mineral brasileiro registrou, em 2023, faturamento de R\$ 248,2 bilhões, correspondente a 2,28% do PIB do país. Nesse período, contribuiu com arrecadação de tributos, estimada em R\$ 85,6 bilhões, incluídos aí o valor de R\$ 6,86 bilhões relativos à CFEM. No que se refere às exportações, o setor mineral exportou o equivalente a US\$ 42 bilhões, com saldo positivo de US\$ 31,9 bilhões na balança mineral, equivalentes a 32,32% do saldo da balança comercial brasileira. O setor gera aproximadamente 210 mil empregos diretos e, estima-se, 2,5 milhões de empregos indiretos. Esses dados foram apurados e divulgados pelo Instituto Brasileiro de Mineração – IBRAM (Infográfico à peça 96).

31. Para a regulação e fiscalização do setor mineral, foi criada, por meio da Lei 13.575/2017, a ANM, efetivamente instalada por meio do Decreto 9.587/2018 (art. 8º), o qual também aprovou sua estrutura regimental e seu quadro demonstrativo de cargos em comissão. A referida lei originou-se da Medida Provisória 791/2017, que atribuiu à ANM, dentre outras, competências reguladoras e fiscalizatórias do setor mineral brasileiro.

32. A Agência originou-se da extinção do então DNPM, o qual foi criado por meio do Decreto 23.979/1934, sendo posteriormente transformado em autarquia vinculada ao MME. Nos termos do art. 32 da Lei 13.575/2017, o acervo técnico, documental e patrimonial do DNPM foi transferido à ANM, que também se tornou sucessora das suas obrigações, direitos e receitas.

33. Tendo natureza jurídica de autarquia em regime especial, a ANM é dotada de personalidade jurídica de direito público, tendo autonomia patrimonial, administrativa e financeira. É vinculada ao MME, tendo por finalidade promover a gestão dos recursos minerais da União e a regulação e a fiscalização das atividades para o aproveitamento de recursos minerais no Brasil.

34. Para alcançar essa finalidade, foi atribuída à Agência, mediante o Decreto 9.587/2018, extenso rol de competências, destacando-se as seguintes.

Art. 2º À ANM compete:

I - implementar a política nacional para as atividades de mineração;

(...)

V - gerir os direitos e os títulos minerários para fins de aproveitamento de recursos minerais;

VI - estabelecer os requisitos técnicos, jurídicos, financeiros e econômicos a serem atendidos pelos interessados na obtenção de títulos minerários;

VII - estabelecer os requisitos e os critérios de julgamento dos procedimentos de disponibilidade de área, conforme diretrizes definidas em atos da ANM;

(...)

XV - decidir sobre direitos minerários e outros requerimentos em procedimentos

administrativos de outorga ou de fiscalização da atividade de mineração, observado o disposto no art. 3º da Lei nº 13.575, de 2017;

(...)

XVII - expedir os títulos minerários e os demais atos referentes à execução da legislação minerária, observado o disposto no art. 3º da Lei nº 13.575, de 2017;

XVIII - decidir requerimentos de lavra e outorgar concessões de lavra das substâncias minerais de que trata o art. 1º da Lei nº 6.567, de 24 de setembro de 1978;

XIX - declarar a caducidade dos direitos minerários, cuja outorga de concessões de lavra seja de sua competência;

(...)

XXI - aprovar a delimitação de áreas e declarar a utilidade pública para fins de desapropriação ou constituição de servidão mineral;

XXII - estabelecer normas e exercer fiscalização, em caráter complementar, sobre controle ambiental, higiene e segurança das atividades de mineração, atuando em articulação com os demais órgãos responsáveis pelo meio ambiente, higiene, segurança e saúde ocupacional dos trabalhadores;

XXIII - definir e disciplinar os conceitos técnicos aplicáveis ao setor de mineração;

(...)

XXVIII - normatizar, fiscalizar e arrecadar os encargos financeiros do titular do direito mineral e os demais valores devidos ao Poder Público nos termos da Lei nº 13.575, de 2017, além de constituir e cobrar os créditos deles decorrentes e efetuar as restituições devidas;

XXIX - normatizar e reprimir as infrações à legislação e aplicar as sanções cabíveis, observado o disposto na Lei nº 13.575, de 2017;

III.2. Organização Administrativa

35. O primeiro Regimento interno da ANM (RI/ANM) foi aprovado por meio da Resolução-ANM 2/2018, definindo sua estrutura organizacional, bem como a competência de cada um de seus órgãos administrativos, sendo posteriormente revogada por meio da Resolução-ANM 102/2022, por sua vez também posteriormente revogada por meio da Resolução-ANM 170, de 21/6/2024, que estabelece a versão vigente do RI/ANM.

36. A atual versão promoveu algumas significativas alterações na estrutura organizacional da Agência, notadamente a extinção da Superintendência de Ordenamento Mineral e Disponibilidade de Áreas (SOD) e alteração da denominação da Superintendência de Segurança de Barragens de Mineração para Superintendência de Geotecnologia de Barragens e Pilhas de Mineração (SBM). Porém, as alterações referentes às superintendências só entrarão em vigor a partir de 1º/3/2025 e, desta forma, não foram observadas por esta fiscalização.

Figura 1 – Estrutura organizacional da Agência Nacional de Mineração (ANM)



Fonte: ANM (disponível em <<https://www.gov.br/ANM/pt-br/acesso-a-informacao/institucional>>).
Acesso em: 16/8/2024)

37. Além dos órgãos listados na Figura 1, a ANM está presente em todos os estados da federação, com 25 gerências em capitais estaduais (gerências Tipo I, Tipo II, Tipo III, Tipo IV e Tipo V) e cinco unidades avançadas.

III.3. Planejamento Estratégico

38. O Planejamento Estratégico 2024-2027 (peça 92), elaborado com base na Instrução Normativa (IN) 24/2020, estabelece princípios fundamentais que irão nortear a atuação da Agência, de forma a garantir ‘a manutenção de sua missão, assegurando que seu propósito permaneça alinhado com as necessidades da sociedade e em consonância com os principais planos governamentais, como o PPA’. Seu objetivo é traduzir uma série de metas e indicadores que irão orientar a atuação da ANM ao longo do período de vigência, levando em consideração as demandas de diferentes atores, como Estado, regulados e sociedade.

39. O Planejamento Estratégico prevê que a estratégia será implementada por meio do seu desdobramento, por meio de planos táticos e operacionais. No nível operacional, os planos executivos, desenvolvidos por cada Superintendência, contém ações na forma de iniciativas ou projetos, delineadas nas diretrizes fixadas por meio do Plano de Diretrizes, que assume o papel de planejamento tático da ANM.

40. A visão da ANM, para o período de 2024 a 2027, foi definida no plano como ‘Ser referência em eficiência e integridade na gestão pública de recursos minerais’. Já a missão é ‘promover o acesso, uso racional e sustentável dos recursos minerais com foco no bem-estar social da população, transparência e atratividade para investimentos’.

41. O PPA 2024-2027, aprovado por meio da Lei 14.802/2024, visto não só como planejamento orçamentário, mas como instrumento de gestão, prevê desafios à mineração brasileira, cujo objetivo geral é criar um ambiente orientado à sustentabilidade, à transição energética, à segurança do público e a atratividade de investimentos. Seus objetivos específicos para o setor mineral são:

- a) Aumentar a segurança da mineração para a sociedade brasileira;
- b) Estimular a adoção de práticas sustentáveis no setor mineral brasileiro;
- c) Criar um ambiente orientado para atração de investimentos em pesquisa, produção e transformação mineral;
- d) Ampliar as reservas de minerais estratégicos para transição energética;
- e) Ampliar o suprimento de insumos minerais estratégicos para segurança alimentar; e
- f) Melhorar as condições socioeconômicas de municípios mineradores e afetados.

42. Dentre os instrumentos para divulgação de sua estratégia adotados pela ANM, destacam-se o mapa estratégico da Agência e a cadeia de valor respectiva.

Figura 2 – Mapa Estratégico da ANM



Fonte: ANM (disponível em <<https://www.gov.br/anm/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/planejamento-institucional/mapa-estrategico>>). Acesso em: 19/8/2024)

Figura 3 – Cadeia de Valor

Fonte: ANM (disponível em <<https://www.gov.br/anm/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/planejamento-institucional/cadeia-de-valor>>). Acesso em: 16/8/2024)

43. Ante o exposto, é perceptível que a Agência observou, na elaboração de seu planejamento estratégico, as diretrizes preconizadas na IN 24/2020 e no Guia Técnico de Gestão Estratégica do Governo Federal. Assim, pode-se concluir que a existência de planejamento estratégico, e de planos táticos, disponíveis na Internet, derivados do PPA e de outros instrumentos de planejamento orçamentário, é um achado positivo, devendo merecer o presente destaque no relatório em tela. Porém, os planos operacionais não estão disponíveis na internet, o que reduz o controle social.

IV. Realidade do orçamento da Agência

44. A questão orçamentária tem sido levantada como uma das justificativas para a ANM ainda não ter atingido a estrutura suficiente e necessária para atuar plenamente como agência responsável pela regulação e fiscalização do setor minerário, notadamente na execução das novas atribuições e competências que lhe foram delegadas desde a extinção do DNPM.

45. Nesse sentido, procedeu-se, nesta ação de acompanhamento, análise orçamentária da Agência em relação aos exercícios de 2021 a 2023, de forma a identificar a relação entre o que foi planejado (estimativa de receitas e fixação das despesas) e o que foi executado (receitas realizadas e despesas empenhadas).

46. A análise contempla também o andamento da execução orçamentária do presente exercício de 2024, bem como as impressões da equipe, com projeção e considerações sobre os caminhos que devem ser traçados e medidas a serem adotadas para a correção de eventuais deficiências.

47. Cabe ressaltar que não é objetivo deste estudo avaliar a conformidade das despesas da ANM e nem os pormenores de sua execução orçamentária, mas sim a medida em que o orçamento se mostra suficiente para o atendimento das despesas correntes e investimentos demandados pelas atividades finalísticas da Agência.

IV.1. Análise das Receitas

48. Neste ponto, importante destacar que a ANM atua como órgão arrecadador da CFEM, nos termos do art. 6º da Lei 7.990/1989, bem como a distribuição das cotas-partes aos estados e municípios, conforme disposto na Lei 8.001/1990.

49. Ademais, é beneficiária dos referidos recursos, na razão de 7% (sete por cento) do valor arrecadado, conforme estabelecido no inciso I, § 2º, do art. 2º da Lei 8.001/1990. Este estudo atém-se às receitas da Agência e, portanto, não tem como foco a distribuição das cotas-partes da CFEM aos entes federativos.

50. Além desse percentual da CFEM, constituem relevantes receitas da ANM, de acordo com o art.

19 da Lei 13.575/2017, a Taxa Anual por Hectare (TAH), as taxas de inspeção e fiscalização, as multas por ela aplicadas em decorrência de suas competências, as dotações consignadas no orçamento geral da União, entre outras de menor materialidade.

51. A tabela a seguir apresenta as estimativas de arrecadação, inseridas nas respectivas leis orçamentárias anuais de 2021 a 2023, bem como os valores efetivamente arrecadados, constantes dos balanços orçamentários e nas notas explicativas às demonstrações contábeis de cada exercício:

Tabela 1 – Comparativo da arrecadação estimada e realizada do volume total dos recursos sob a supervisão da ANM (CFEM, TAH, taxas e multas) – em reais

	2021	2022	2023
Arrecadação Estimada	5.354.921.556	8.420.639.978	9.162.298.343
Receitas Arrecadadas/Realizadas	10.331.359.625	6.974.589.387	6.799.475.701

Fonte: elaborado pela AudPetróleo a partir dos dados divulgados pela ANM nos Balanços Orçamentários e nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis - Exercícios 2021, 2022 e 2023 (peças 100 a 102).

52. Tais números demonstram que, ao longo dos três últimos exercícios, os valores arrecadados ficaram bem distantes das estimativas. Essas variações na arrecadação, causadas por efeitos externos à ANM (mercado internacional de *commodities* e oscilações cambiais), devem ser consideradas de forma bastante conservadora, quando da formulação da proposta orçamentária, sob pena de se comprometer créditos orçamentários que, ao fim, não se reverterão em recursos financeiros.

53. Essas oscilações têm relação direta com o preço das *commodities* minerais no mercado internacional, principalmente o preço do minério de ferro (principal *commodity* mineral exportada pelo Brasil entre aquelas sob a regulação da ANM) e das variações cambiais, dificultando sobremaneira a constituição de uma estimativa segura das receitas de um ano para outro.

54. Nesse sentido, cabe trazer à lume excerto do relatório de gestão do exercício de 2022 da ANM (peça 15, p. 114-115):

(...) Enquanto em 2021 a arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) foi de R\$ 10.227.871.005,87, em 2022 foi de R\$ 7.016.411.665,40, ocasionando uma redução de 34,4%.

Uma das explicações foi a diminuição no recolhimento sobre o minério de ferro que, em 2022 foi de R\$ 5.336.829.657,65 (76,1% do total), representando redução de 38,4% em relação a 2021, quando o recolhido foi de R\$ 8.669.329.981,72 (84,8% do total). Isso se deu em consequência das variações não só do preço desta substância no mercado internacional, como na cotação do dólar.

A principal base de cálculo da CFEM é a receita bruta de vendas; enquanto em 2021 a tonelada de minério de ferro foi comercializada, em média, a US\$ 160,00, em 2022 caiu para US\$ 120,00 (-25%). Paralelamente, houve uma queda de 5,2% na cotação do dólar, que, em média, passou de R\$ 5,41 em 2021 para R\$ 5,13 em 2022.

55. A partir dos valores efetivamente arrecadados, informações essas que constam das demonstrações contábeis da ANM (peças 100 a 102), é possível calcular os valores que a Agência teria direito a título de receitas próprias, conforme tabela 2 a seguir:

Tabela 2 – Parcela da arrecadação destinada à ANM (em reais)

Discriminação da Receita	2021	2022	2023
7% CFEM	698.476.024	476.720.392	466.232.974
Taxa Anual por Hectare (TAH)	316.204.757	123.943.513	97.181.884
Taxa de Vistoria	19.452.644	20.936.909	23.925.714
Multas	17.400.470	19.236.562	13.294.029

Demais Receitas	72.846	181.089	4.603.021
TOTAL	1.051.606.740	641.018.465	605.237.622

Fonte: elaborado pela AudPetróleo a partir dos dados divulgados pela ANM nos Balanços Orçamentários e nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis - Exercícios 2021, 2022 e 2023 (peças 100, p. 37; 101, p. 39 e 102, p. 37).

56. Em que pese a ANM, em tese, ter direito aos valores informados na tabela 2, os dados da execução orçamentária da Agência apontam que as despesas discricionárias, fixadas nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), têm sido significativamente inferiores ao quinhão que caberia à Agência, considerando o volume de recursos arrecadados, e, ainda, parcela expressiva dessa receita própria tem sido contingenciada, conforme exposto na Tabela 3 abaixo:

Tabela 3 – Valor Atualizado das Despesas, da Reserva de Contingência e Fonte de Receitas Próprias da ANM (em reais)

	2021	2022	2023	2024
Despesas Correntes Obrigatorias	289.343.405	305.327.955	295.680.431	345.487.995
Despesas Correntes Discricionárias	66.157.278	74.761.398	78.450.257	88.509.592
Despesas de Capital	5.832.821	4.546.157	16.011.397	15.000.468
Reserva de Contingência	300.940.482	754.777.511	666.413.116	359.313.085
TOTAL DAS DESPESAS	662.273.986	1.139.413.021	1.056.555.201	808.311.140
Receitas Próprias da ANM estimadas na LOA para custeio das despesas e Reserva de Contingência *	487.094.224	863.060.079	918.279.063	574.889.935

Fonte: elaborado pela AudPetróleo com informações constantes do Volume I, Quadro 5, anexos às Leis 14.144/2021, 14.303/2022, 14.535/2023 e 14.822/2024 e

* referido nas leis orçamentárias como ‘recursos livres da UO’. Trata-se da TAH, taxas, multas e percentual da CFEM destinado à ANM. Inclui Reserva de Contingência.

57. Esses números mostram que grande parte das receitas destinadas à ANM são oriundas dos recursos sob supervisão da própria Agência. Cabe destacar que os recursos da CFEM não podem ser usados para custear despesas de pessoal, nos termos do art. 8º, *caput*, da Lei 7.990/1989.

IV.2 Análise das Despesas

58. Avaliadas as fontes de receitas que se destinam a custear as despesas da Autarquia, resta verificar o destino que é dado a tais verbas. Nesse sentido, foi elaborada tabela de forma a demonstrar o que foi destinado às despesas obrigatorias, discricionárias e reserva de contingência na LOA dos exercícios de 2021 a 2024, como segue:

Tabela 4 – Execução Orçamentária das Despesas da ANM na LOA (em reais)

ANO	CATEGORIA DA DESPESA	ORÇAMENTO		
		INICIAL	ATUALIZADO	EMPENHADO
2021	Despesas Correntes Obrigatorias	282.995.493,00	289.343.405,00	278.494.398,99
	Despesas Correntes Discricionárias	65.714.976,00	66.157.278,00	58.468.191,54
	Despesas de Capital Obrigatorias	0,00	0,00	0,00
	Despesas de Capital Discricionárias	8.614.047,00	5.832.821,00	3.954.711,31
	SUBTOTAL	357.324.516,00	361.333.504,00	340.917.301,84
	Reserva de Contingência	300.940.482,00	300.940.482,00	0,00

ANO	CATEGORIA DA DESPESA	ORÇAMENTO		
		INICIAL	ATUALIZADO	EMPENHADO
	TOTAL	658.264.998,00	662.273.986,00	340.917.301,84
2022	Despesas Correntes Obrigatorias	306.691.286,00	305.327.955,00	278.241.821,56
	Despesas Correntes Discricionárias	74.307.553,00	74.761.398,00	71.954.240,65
	Despesas de Capital Obrigatorias	0,00	0,00	0,00
	Despesas de Capital Discricionárias	5.000.002,00	4.546.157,00	4.541.418,47
	SUBTOTAL	385.998.841,00	384.635.510,00	354.737.480,68
	Reserva de Contingência	754.777.511,00	754.777.511,00	0,00
	TOTAL	1.140.776.352,00	1.139.413.021,00	354.737.480,68
2023	Despesas Correntes Obrigatorias	294.732.369,00	295.680.431,00	291.116.143,39
	Despesas Correntes Discricionárias	82.063.618,00	78.450.257,00	76.232.929,99
	Despesas de Capital Obrigatorias	0,00	0,00	0,00
	Despesas de Capital Discricionárias	12.143.937,00	16.011.397,00	15.483.105,29
	SUBTOTAL	388.939.924,00	390.142.085,00	382.832.178,67
	Reserva de Contingência	666.413.116,00	666.413.116,00	0,00
	TOTAL	1.055.353.040,00	1.056.555.201,00	382.832.178,67
2024	Despesas Correntes Obrigatorias	300.839.748,00	345.487.995,00	299.178.917,72
	Despesas Correntes Discricionárias	99.502.216,00	88.509.592,00	73.443.037,80
	Despesas de Capital Obrigatorias	0,00	0,00	0,00
	Despesas de Capital Discricionárias	16.412.779,00	15.000.468,00	13.075.857,47
	SUBTOTAL	416.754.743,00	448.998.055,00	385.697.812,99
	Reserva de Contingência	359.313.085,00	359.313.085,00	0,00
	TOTAL	776.067.828,00	808.311.140,00	385.697.812,99

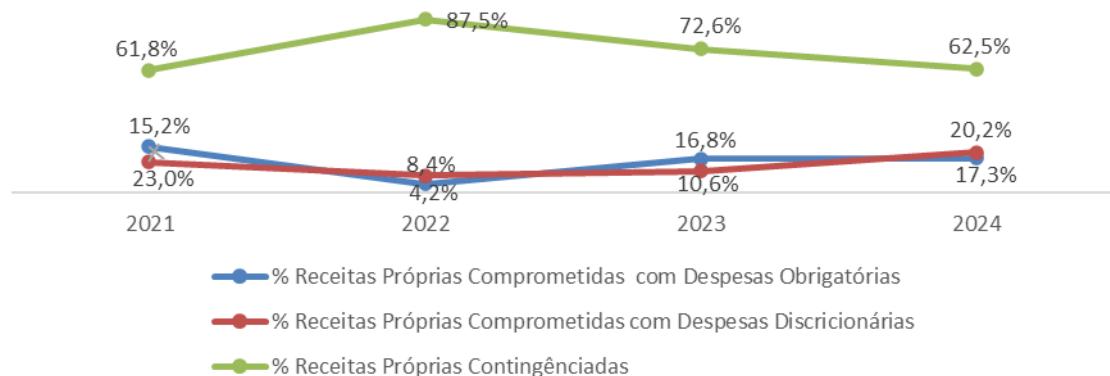
Fonte: elaborado pela AudPetróleo com informações obtidas no Portal da Transparência

59. Revela-se muito preocupante a constatação de que grande parte do orçamento da Agência tem sido contingenciado, fato esse que, em primeira análise, constitui obstáculo para que a ANM exerça suas funções com a autonomia financeira que foi conferida às agências reguladoras, conforme estabelecido pelo art. 3º da Lei 13.848/2019:

Art. 3º A natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação. (grifos acrescidos)

60. O gráfico a seguir ilustra o quanto das receitas tem sido objeto de contingenciamento já na elaboração da LOA. Em nenhum dos quatro exercícios analisados foi contingenciado menos que 60%, tendo chegado a mais de 80% em 2022. Por outro lado, menos de 20% das receitas próprias tem sido comprometido com despesas discricionárias ao longo desse período:

Gráfico 1 – Destino das Receitas Próprias



Fonte: Elaborado pela AudPetróleo com informações constantes do Volume I, Quadro 5, anexos às Leis 14.144/2021, 14.303/2022, 14.535/2023 e 14.822/2024

61. A título de comparação, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), que teve arrecadação estimada, em 2023, no valor de R\$ 4,9 bilhões, teve contingenciamento, no mesmo ano, no valor de R\$ 339,5 milhões, e dotação de despesas discricionárias no valor total de R\$ 181,3 milhões. A tabela a seguir traz esse comparativo entre ANM e ANEEL no exercício de 2023:

Tabela 5 – Comparativo ANEEL X ANM 2023

	ANEEL	ANM
Total das Arrecadações Estimadas (em reais)	4.911.388.944	9.162.298.343
Dotação de despesas discricionárias (em reais)	181.258.329	94.461.654
Reserva de Contingência (em reais)	339.565.482	666.413.116
% Despesas Discricionárias X Receitas Estimadas	3,7%	1,0%
% Reserva de Contingência X Receitas Estimadas	6,9%	7,3%

Fonte: Elaborado pela AudPetróleo com informações constantes do Volume I, Quadro 5, anexo à Lei 14.535/2023.

62. Cabe deixar assente que esta análise não afirma que o orçamento da ANEEL seja suficiente às demandas daquela Agência, mas sim que, ainda que eventualmente o orçamento da ANEEL demonstre insuficiências, o orçamento da ANM é muito inferior, em que pese atuar na regulação e fiscalização da atividade minerária que, ao que demonstram os números, tem potencial arrecadatório de receitas próprias significativamente superior ao da ANEEL.

63. A dotação de despesas discricionárias destinadas à ANM, em 2023, foi equivalente a 52,1% da mesma rubrica na ANEEL. Por outro lado, a reserva de contingência da agência de mineração foi, em números absolutos, 96,3% superior ao da agência de energia elétrica.

64. A tabela inserida no Apêndice D (Orçamento discricionário das Agências Reguladoras 2023) deste relatório permite a comparação (dos valores das despesas fixadas) com todas as demais agências reguladoras. Especificamente no que tange ao contingenciamento orçamentário das receitas próprias das onze agências reguladoras, dada a relevância do assunto, recentemente, o Tribunal iniciou auditoria operacional para avaliar, entre outros temas, essa questão, a qual encontra-se em execução no processo TC 022.280/2024-3, Registro Fiscalis 185/2024.

65. Neste ponto, cabe um breve esclarecimento sobre a constituição de reservas de contingência no orçamento público. Trata-se de uma exigência contida no art. 5º, inc. III, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

(...)

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na

receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

(...)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

(grifos acrescidos)

66. Ante tal exigência legal, bem como a constatação de que há relativa dificuldade em se estimar tanto as receitas quanto o fluxo financeiro ao longo do exercício fiscal com razoável precisão, mostra-se necessária a constituição de reserva de contingência.

67. Porém, o percentual constituído de reserva de contingência das receitas próprias da ANM apresenta-se em proporção muito superior às reservas de contingência contidas, por exemplo, no orçamento geral da União. Ao passo que as reservas de contingência representam de 60 a 80% das receitas próprias da Agência, no Balanço Orçamentário do orçamento geral da União de 2023 é da ordem de 1,77% do total das receitas correntes da União - R\$ 42,04 bilhões de reserva de contingência em um universo de R\$ 2,37 trilhões de receitas correntes previstas (peça 103).

68. Ainda que se considere o total da arrecadação sob supervisão da ANM, o percentual da reserva de contingência foi de 7,27% da arrecadação estimada em 2023, perfazendo percentual mais de quatro vezes superior àquele do orçamento geral da União. Porém, é de se destacar que o valor contingenciado nessa arrecadação sob supervisão da ANM atinge somente a parcela destinada à Agência, uma vez que as cotas-partes dos municípios e estados não são contingenciadas. **Assim, é correto afirmar que a parcela destinada à ANM tem sido contingenciada em mais de 60%, conforme já apontado no Gráfico 1.**

69. Além da destinação de parcela expressiva das receitas para a constituição da reserva de contingência, ainda há as limitações de empenho e movimentações financeiras, impostas ao longo do exercício financeiro, conforme previstas no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

70. Assim, aquelas dotações autorizadas na LOA, ainda são objeto de restrições de execução, em atendimento ao dispositivo legal acima citado. Como exemplo disso, cita-se que, para o atual exercício de 2024, a dotação inicial para despesas discricionárias da ANM era de R\$ 115.914.995,00, que foi reduzida para R\$ 103.510.060,00 (informações obtidas no Portal da Transparência), após a edição do Decreto 11.927/2024, que impõe limites à execução orçamentária.

71. Considerando que já foram empenhados R\$ 86.518.895,00 até setembro/2024, percebe-se que 83,6% do orçamento liberado já esteja comprometido, ainda faltando, quando desta análise, mais de três meses para o encerramento do ano.

72. Os efeitos dessa política podem ser sentidos em diversas áreas da Agência, como a reduzida execução da agenda regulatória, bem como as reduzidas fiscalizações minerárias *in loco* e de processos de dívidas da CFEM, levando a risco de prescrição e caducidade de créditos. Importa ressaltar ainda a situação crítica da infraestrutura física de diversos prédios próprios nos estados (peça 105) e no edifício sede em Brasília, que se encontra interditado desde 2019, além da necessidade de investimentos em infraestrutura de tecnologia da informação, tanto em *hardwares* quanto em *softwares*. Tais deficiências e limitações, associadas ainda à impossibilidade de investimento em projetos de inovação, motivaram a inclusão da ANM, por esta Corte, na Lista de Alto Risco na Administração Pública Federal (LAR).

73. Contudo, é prudente afirmar que essas deficiências não decorrem tão somente das significativas limitações orçamentárias. A insuficiência de pessoal, analisada alhures, também é fator determinante para o atraso na estruturação da Agência Nacional de Mineração, considerando-se ainda a estrutura já deficiente herdada do extinto DNPM.

74. Em razão das limitações impostas pela precária estrutura da ANM em diversas áreas, percebe-se um viés bem conservador na construção do referencial orçamentário para o exercício de 2025 que, embora seja bem superior ao de 2024, encontra-se, ainda, significativamente abaixo do *quantum* passível de destinação à Agência a partir da Lei 13.575/2017. Tal conclusão pode ser

inferida a partir do teor da Nota Técnica SEI 5116/2024-SPE-ANM/DIRC, onde é pleiteado pela ANM o orçamento para despesas discricionárias no valor de R\$ 179,5 milhões (peça 104).

75. Com o fito de analisar a evolução do orçamento da ANM, propõe-se inserir dois indicadores no quadro de acompanhamento constante da seção VII deste relatório, a saber:

a) Indicador de Despesas Discricionárias custeadas com Receitas Próprias: obtido a partir da divisão do Valor Total das Despesas Discricionárias Autorizadas pelo Valor Estimado das Receitas Próprias, em cada ano. Permitirá verificar o quanto das despesas discricionárias está sendo custeado com as receitas consideradas ‘próprias’, constantes do art. 19, incisos I a V e VII a X, da Lei 13.575/2017;

b) Taxa de Variação Anual de Despesas Discricionárias: permitirá verificar a variação percentual das despesas discricionárias de um ano para o outro.

76. Esta análise permite as seguintes conclusões:

a) no período analisado (2021 a 2024), o orçamento para despesas discricionárias da ANM limitou significativamente sua estruturação, bem como o alcance dos seus objetivos institucionais;

b) o aumento orçamentário ao nível de todas as receitas previstas no art. 19 da Lei 13.575/2017 não resolverá, por si só, todos os problemas da Agência;

c) caso seja liberada anualmente a totalidade de recursos que o art. 19 da Lei 13.575/2017 destinou à Agência, esta não teria como executá-lo plenamente com a sua estrutura atual, em razão de outras deficiências verificadas nas diversas áreas da ANM;

d) embora a constituição de reserva de contingência decorra de exigência legal e seja necessária em razão das incertezas peculiares da estimação de arrecadação, a sua constituição na ANM, no período analisado (2021 a 2024), é considerada elevada quando comparada com outras agências reguladoras e até mesmo com o orçamento geral da União; e

e) as reservas de contingência e a consequente limitação das despesas, nos patamares impostos nas leis orçamentárias anuais do período analisado (2021 a 2024), tem se constituído obstáculo para a estruturação da autarquia como agência reguladora do setor mineral brasileiro, ante o extenso rol de competências atribuído à ANM pelo Decreto 9.587/2018, bem como a situação precária herdada do extinto DNPM.

77. Ante o exposto, impõe-se a reavaliação, quando da elaboração das próximas leis orçamentárias anuais, da redução do patamar de constituição de reserva de contingência da ANM, bem como o aumento das dotações orçamentárias para as despesas discricionárias necessárias a sua modernização, razão pela qual **propõe-se informar ao Ministério da Fazenda, Ministério da Gestão e Inovação no Serviço Público, Ministério do Planejamento, à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional do acordão 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.**

V. Quadro de Pessoal

78. Conforme mencionado na seção ‘Ações anteriores’, questões atinentes à insuficiência do quadro de pessoal da ANM para fazer frente ao extenso rol de suas competências legais foram mencionadas em diversos acordãos desta Corte de Contas.

79. Cabe relembrar que a implementação da Agência ocorreu sem impacto orçamentário, por meio da reorganização dos cargos então existentes no DNPM e que foram revertidos à estrutura da ANM. Em 2023, a ANM contava com 2.121 cargos efetivos, porém menos de 700 estavam ocupados. Desses, 30%, recebiam abono de permanência e podiam se aposentar a qualquer momento (peça 10). De acordo com o Relatório de Gestão da ANM, exercício de 2023, 55% do seu quadro de servidores ativos possuía mais de cinquenta anos de idade, sendo que 34,5% do quadro tinha mais de sessenta anos de idade.

80. Diante desse cenário, a Agência buscou aprimorar seus processos internos, conforme lhe fora determinado no Acordão 2.914/2020 TCU/Plenário, por meio do uso de sistemas, de modo a reduzir a necessidade de capital humano. Em que pese medidas nesse sentido terem sido identificadas no âmbito do TC 000.798/2021-5 (monitoramento), de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, a necessidade de contratação de novos servidores não foi superada. Assim, ao longo dos últimos anos, a Agência solicitou, reiteradamente, ao ministério competente autorização para a realização de concurso público para provimento de seus quadros de servidores. Apenas uma dessas

solicitações foi respondida, as demais foram simplesmente ignoradas.

81. Em que pese as referidas solicitações demandarem juízo de conveniência e oportunidade a cargo do ministério competente, consignou-se, no âmbito dos autos TC 000.798/2021-5, que a ANM tem direito subjetivo a uma resposta, ainda que negativa, em razão, dentre outros aspectos, por possuir personalidade jurídica própria e em razão de o atual Ministério de Gestão de Inovação em Serviço Público (MGI) ter o dever legal de apresentar resposta, conforme art. 48 da Lei 9.784/1999. Diante deste cenário, após diligência exarada nos referidos autos, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) autorizou a realização de novo concurso, por meio da Portaria-MGI 4.595/2024 (peça 31).

82. A referida autorização para a realização de novo concurso permitiu a futura contratação de um total de 220 servidores, sendo 180 especialistas em recursos minerais e 40 analistas administrativos, representando tal força de trabalho um quantitativo ainda muito inferior àquele solicitado pela ANM ao MGI (peças 31 e 76).

83. Apesar disso, em face da referida autorização, as questões atinentes ao aspecto quantitativo da força de trabalho da ANM perdem parte de sua urgência no presente momento, devendo a Agência focar esforços em tratar outras questões atinentes ao seu quadro de pessoal, incluindo a realização do autorizado concurso e a lotação adequada dos novos servidores.

84. Tendo esses aspectos em consideração, no presente acompanhamento destacar-se-ão os seguintes aspectos relativos ao quadro de pessoal da ANM:

- a) Tratativas afetas à realização do concurso autorizado pela Portaria MGI 4.595/2024;
- b) Quadro de saúde dos servidores;
- c) Questão dos anistiados vinculados à ANM; e
- d) Dimensionamento da força de trabalho e aspectos correlatos.

85. De forma a propiciar uma visão mais sistêmica da situação de pessoal da ANM, foi realizada análise SWOT, após a autorização do atual concurso, ocorrida já durante a presente fiscalização, de modo a identificar e atualizar os elementos internos e externos afetos à questão de pessoal que fomentam ou dificultam a consecução adequada das competências da ANM. A partir desses elementos, foram identificados e quantificados os riscos. Essa análise consta do Apêndice C.

86. Resumindo as conclusões dessa análise, a maior parte dos riscos identificados relacionados ao quadro de pessoal restaram mitigados, a partir da autorização da realização de concurso, por meio da Portaria-MGI 4.595/2024. Os riscos de maior relevância, como os contingenciamentos orçamentários (tratados na seção IV) e o reduzido quadro de pessoal, em que pese exercerem relevante influência na eficiência da ANM, não estão sob o controle direto e único da Agência, uma vez que as medidas mitigadoras dependem da discricionariedade de outros órgãos, a exemplo do Congresso Nacional, Ministério da Fazenda, Ministério de Gestão e Inovação em Serviços Públicos e o Ministério do Planejamento, em razão da proposta e aprovação das leis orçamentárias.

V.1. Adoção do Dimensionamento da Força de Trabalho (DFT)

87. Com relação à metodologia de Dimensionamento da Força de Trabalho (DFT), foi esclarecido que o DFT constitui uma ferramenta de planejamento da força de trabalho utilizada para estimar a quantidade de pessoal para realizar entregas, com foco em resultados, considerando o contexto organizacional. Pretende o MGI possibilitar que os órgãos e entidades possam utilizar o dimensionamento como prática contínua, como base para as suas estratégias de gestão de pessoas.

88. Em resposta à indagação do motivo pelo qual a Agência ainda não teria adotado o DFT nos pedidos de novos concursos encaminhados ao MGI, a Agência informou a esta Corte, por meio da Nota Técnica SEI 4801/2024 SGP-ANM/DIRC (peça 55), que, embora tenha participado de treinamento para assimilar a metodologia, por meio da Superintendência de Desenvolvimento e Gestão Estratégica de Pessoas (SGP) e da Superintendência Executiva (SPE), sua adoção encontra-se sobrestada em razão da sobrecarga de trabalho em suas unidades técnicas, o que não teria permitido avançar com o projeto para além da fase qualitativa, posto que a fase quantitativa demandaria ainda mais do seu já escasso quadro de pessoal, visto já se encontrarem suas áreas técnicas no limite de suas capacidades laborativas.

89. Ademais, segundo a ANM, o levantamento presente no encaminhado pedido de autorização teria partido de informações já disponíveis, razão pela qual não demandaram sobrecarga adicional de trabalho. Em que pese assim a relevância da adoção o quanto antes da nova metodologia no âmbito da Agência, em razão da elevada e persistente diferença entre o quantitativo de cargos a

serem providos (1.072) e aquele já autorizado (220), importa considerar as atuais limitações da Agência.

90. Em reunião com o MGI acerca da adoção da metodologia, ficou esclarecido que a adoção dar-se-á por etapas e que na atual etapa a disseminação da metodologia dá-se por meio de treinamento, sendo facultativa a adoção da metodologia. No entanto, segundo informações obtidas em reunião junto aos gestores do MGI, embora a adesão à metodologia Dimensionamento da Força de Trabalho (DFT) não seja ato vinculado, o Ministério a considera quando da avaliação dos pedidos de autorização de concursos, uma vez entender que **o quantitativo de vagas criados por lei não constitui parâmetro suficiente** para justificar a realização de concurso. Ainda segundo o MGI, no futuro **a adoção do DFT será obrigatória** e, portanto, **condição necessária para a realização de novos concursos** no âmbito da Administração Pública Federal.

91. Por outro lado, tendo em vista que a Portaria SEDGG/ME 7.888/2022, que estabelece orientações aos órgãos e entidades da administração pública federal quanto aos procedimentos a serem observados para o DFT, veda expressamente a realização de despesas com a contratação de critérios, sistema, modelo referencial e demais procedimentos da metodologia, os quais serão disponibilizados pelo órgão central do Sipec, e a atuação do MGI e demais membros do Sipec limita-se tão somente ao fornecimento de treinamento e consultoria sobre a metodologia, o qual já foi feito por servidores da ANM, infere-se que a execução do dimensionamento será levada a efeito pelos servidores da própria ANM. Considerando que para empreendê-lo serão necessárias informações de todas as áreas da Agência, que nos próximos meses estarão dedicadas à execução das demandas atuais e futuras, as quais guardam certa imprevisibilidade, bem como à recepção, treinamento, ambientação e monitoramento dos novos servidores, não é razoável que esta Corte imponha prazo específico para a adoção da metodologia, neste momento.

92. Por esta razão, a adoção do DFT do MGI será objeto de nova análise em futuras fases do presente acompanhamento, vez que, no momento, as tratativas da realização do concurso e da admissão dos novos servidores certamente exigirão esforços substanciais da área de recursos humanos da Agência, que irá empreender as etapas de contratação dos servidores, bem como das áreas finalísticas, que deverão acomodá-los e treiná-los. Portanto, ante os elementos coletados durante a execução do trabalho, em especial, em razão da natureza facultativa da adoção do DFT, entende-se que não cabe a esta Corte de Contas determinar ou recomendar sua adoção neste momento.

V.2. Tratativas relacionadas ao atual concurso público

93. O último concurso geral do então DNPM foi realizado em 2010. Após a criação da Agência, foram realizados concursos em 2020 e 2021, mas com vagas específicas para a área de segurança de barragens (40 vagas temporárias e 40 efetivas). Desse quantitativo, houve a nomeação, em 2023, de 67 Especialistas em Recursos Minerais, porém para atuação exclusiva na área citada. Desses, 62 tomaram posse.

94. A ANM fez solicitações de concurso geral entre 2018 e 2022, sem sucesso. Um pedido de concurso ao MGI para 1.003 vagas foi realizado em maio de 2023, mas não houve análise por parte do Ministério (peça 33). Por consequência, um novo pedido, agora com 1.072 vagas, foi solicitado em abril de 2024 (peça 76). Dessa feita, o MGI deferiu parcialmente a demanda da Agência, como mencionado acima, após ser interpelado por esta Corte para que informasse o prazo em que daria uma resposta.

95. Foi autorizada a realização de concurso público para o provimento de 220 cargos, por meio da Portaria-MGI 4.595/2024 (peça 31). Diante da relevância e da necessidade de eficiência na seleção dos novos servidores, indagou-se à Agência sobre aspectos afetos ao processo de planejamento e realização do referido certame. Por meio da Nota Técnica SEI 5417/2024 SGP-ANM/DIRC (peça 75), informou-se a esta Corte que as tratativas relativas à realização do referido concurso estavam substancialmente nos processos SEI 48051.005017/2024-60 (concurso); 48051.005023/2024-17 (Termos de sigilo da Comissão); 48051.005138/2024-10 (Contratação de empresa executora); e 48051.005020/2024-83 (Infraestrutura).

96. Em consulta ao SEI da ANM, constatou-se que o processo de contratação da banca para realização do certame encontra-se em curso (processo SEI 48051.005138/2024-10), demonstrando que a Agência vem adotando as medidas necessárias a fim de promover a efetividade realização do concurso.

97. Por meio da Nota Técnica SEI 4801/2024 SGP-ANM/DIRC (peça 55), a Agência informou a esta Corte que (i) distribuiu as vagas entre suas unidades organizacionais; (ii) definiu as formações desejáveis para cada cargo; (iii) definiu a distribuição geográfica, por cargo e formação; (iv) prospectou a empresa que irá conduzir o certame; e (v) constituiu a comissão do concurso.

98. Para a distribuição das vagas aprovadas para o referido certame, o documento informa que a Agência adotou, como critérios, (i) o dimensionamento realizado durante a formulação do pedido de concurso; e (ii) dados complementares, como extensão geográfica dos estados a serem fiscalizados, produção bruta, declaração ou não de Relatório Anual de Lavra (RAL).

99. Em que pese a discricionariedade inerente à seleção dos critérios para alocação das vagas aprovadas, os parâmetros apontados na Nota Técnica SEI 1908/2024-SGP-ANM/DIRC (peça 76) demonstram coerência e observância ao princípio da proibição do ato contraditório (*venire contra factum proprium*), corolário do princípio da boa-fé objetiva.

100. Ademais, mesmo considerando que a distribuição das vagas autorizadas por área de formação, cargo e local de lotação constam em processo público no SEI, em atenção à sensibilidade inerente a esse tipo de informação, optou-se por não trazer detalhes no presente relatório, reservando as informações nas peças 98 e 99.

101. Em relação à destinação das vagas de especialistas (peça 98), nota-se que houve uma predominância de cargos nas áreas finalísticas da Agência, notadamente na Superintendências de Outorga de Títulos Minerários (SOT), de Fiscalização (SFI), e de Arrecadação e Fiscalização de Receitas (SAR), as quais acumulam um total de 158 cargos, ou seja, 87,8% do total autorizado pelo MGI. Em exercício de cognição sumária, percebe-se que essa dominância é coerente com a necessidade de melhor executar as competências funcionais da Agência, tendo em vista a necessidade de aprimorar sua capacidade fiscalizatória.

102. Nota-se ainda, que os dez cargos destinados à Superintendência de Tecnologia da Informação (STI) representam, aproximadamente, 5,6% do total aprovado para o cargo de especialista. *Prima facie*, o referido quantitativo é necessário, tendo em vista o comando exarado por esta Corte de Contas no Acórdão 2.914/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, no que tange a adoção de sistemas de informática como meio de superar as limitações de pessoal da Agência. *In verbis*:

9.1. recomendar à Agência Nacional de Mineração, (...) que, ante o atual cenário econômico de restrição de recursos, o elevado percentual de servidores aptos a se aposentar e as novas competências institucionais típicas de agências reguladoras incorporadas com a edição da Lei 13.575/2017:

9.1.1. avalie os processos internos com o intuito de identificar possíveis otimizações e possíveis alterações para incorporar a eles sistemas informatizados e o uso de tecnologias que reduzam a necessidade de capital humano; (grifou-se)

103. Considerando os cargos de analista administrativo (peça 99), denota-se uma predominância de cargos na Superintendência de Gestão Administrativa (SGA), o que se mostra compatível com as competências da referida unidade, em face do art. 54 do RI/ANM, bem como em razão do inciso II do art. 1º da Lei 11.046/2004. Nota-se, ainda, a designação de cargos para formações específicas, em *quantum* de um ou dois, como, por exemplo, afetos à segurança do trabalho, o que se mostra adequado, em cognição sumária, tendo em vista o quadro de saúde dos servidores, conforme descrito no relatório em tela, bem como em razão da maior exposição da Agência à mídia nos últimos anos.

104. Desta forma, infere-se que a Agência tem avançado na realização do concurso autorizado pela Portaria-MGI 4.595/2024, razão pela qual importa a esta Corte prosseguir acompanhando a evolução do quadro de pessoal da ANM, em um próximo acompanhamento ou a partir de novas ações de controle, comparando, inclusive, a demanda de pessoal de cada uma de suas unidades com a respectiva lotação.

V.3. Quadro de saúde dos servidores da Agência Nacional de Mineração

105. Durante as atividades *in loco*, identificaram-se riscos afetos ao quadro de saúde dos servidores da Agência. Em que pese não constituir questão comum no âmbito desta Corte, o reduzido quadro de pessoal da Agência, mencionado expressamente em trabalhos do TCU desde 2011, conforme exposto na seção ‘Ações Anteriores’, impõe certa relevância à aludida questão, que por sua vez encontra respaldo na legislação federal.

106. Durante os trabalhos, foram realizadas inspeções *in loco*. Foram identificados durante essas atividades indícios indicando uma cultura organizacional afeta ao excesso de trabalho, violando limites e requisitos legais impostos pela legislação. Houve relatos de interrupção de férias; de trabalho além do limite diário fixado em lei, inclusive em feriados e fins de semana; exercício de atividades profissionais durante períodos de licenças e afastamentos legais; interrupções informais de férias; ausência de afastamentos para tratamento de problema de saúde graves; quadro de saúde mental de alguns servidores exigindo atenção; e outras questões. Segundo informações levadas ao conhecimento da equipe não há registros específicos nos sistemas de gestão de pessoas da totalidade dessas situações, talvez em razão da existência de uma cultura organizacional que normalizou o excesso de trabalho, mesmo aquele que compromete dignidade do próprio servidor.

107. Em particular no âmbito federal, a Lei 8.112/1990 prevê expressamente licença para que o servidor trate da própria saúde (art. 102, inciso VIII, alínea b). A mesma norma também prevê instrumentos para forçar coercitivamente o servidor a atentar-se a própria saúde, como a previsão de suspensão por até quinze dias para o servidor que recusar-se a ser submetido a inspeção médica determinada pela autoridade competente (§1º, art. 130). Há também limite para a carga horária diária fixado pela mesma norma.

108. Além da previsão legal expressa, sendo de observância obrigatória, é possível inferir a existência de risco de que a precária saúde do servidor decorrente dessas irregularidades impactaria negativamente seu desempenho profissional e, por conseguinte, o alcance das metas da ANM. Inclusive com potenciais prejuízos ao erário, na medida em que viabiliza, em tese, a condenação à reparação civil da Fazenda Pública ante o dever de indenizar em razão de prejuízos eventualmente causados aos seus servidores/empregados.

109. Portanto, tendo em vista os dispositivos legais mencionados, bem como os indícios de *burnout* acima relatados, foi requerido junto à Superintendência de Gestão de Pessoas da ANM (peça 72) que apresentasse, dentre outros elementos, dados ou apontamentos, quantitativos ou qualitativos, que evidenciem o estado atual de saúde da força de trabalho da Agência, a fim de verificar a ocorrência de potenciais indícios relativos ao excesso de trabalho, doenças psicológicas ou psiquiátricas, interrupções informais, mas recorrentes e sistemáticas, de férias, e de afastamentos ou licenças previstas em lei ou ato normativo.

110. Em resposta, a Agência esclareceu que o assunto é tratado no âmbito da Superintendência de Desenvolvimento e Gestão Estratégica de Pessoas (SGP), destacando-se as seguintes medidas (peça 75):

- a) Elaboração e publicação da Política de Saúde e Qualidade de Vida (Portaria-ANM 1.261/2010);
- b) Instituição, instalação e capacitação da Comissão Interna de Saúde do Servidor Público (CISSP); e
- c) Elaboração de políticas afetas à saúde e qualidade de vida, com destaque para o Diagnóstico da Situação de Saúde do Servidor, que contempla, dentre outros, a realização de exames médicos periódicos.

111. Merece destaque a atuação do Serviço de Atenção Psicossocial, o qual encontra-se em funcionamento desde abril de 2024, o qual tem priorizado o atendimento humanizado dos casos mais críticos de adoecimento mental e conflitos socioprofissionais, abordando, dentre outras, situações de assédio moral e sexual, conflitos inerentes às relações de trabalho, e adoecimento físico e mental, inclusive de ideação suicida.

112. Em que pese não ser possível, a partir dos dados disponíveis, concluir que o quadro de adoecimento dos servidores se deva exclusivamente às condições de trabalho na ANM, constatou-se que a SGP tem atuado dentro do possível, considerando as limitações postas, bem como a cultura organizacional da própria Agência.

113. A contratação de novos servidores, autorizada por meio da Portaria-MGI 4.595/2024 (peça 31), poderá mitigar a situação, na medida em que tenderá a promover alguma redistribuição da carga de trabalho. Porém, não afasta a necessidade de que a Agência tenha controles específicos para evitar a violação dos limites impostos pela legislação para a carga horária de trabalho, para a observância de licenças e afastamentos, e para a interrupção de férias.

114. Assim, ante o exposto, considerando as condições da Agência, a cultura de excesso de trabalho e as ações em curso pela ANM, propõe-se **recomendar** à ANM que avalie, com fundamento nos arts. 19, 80 e 130, todos da Lei 8.112/1990, a necessidade de instituir novos

controles ou aprimorar os existentes para evitar a ocorrência das seguintes ocorrências: i) interrupções de férias de servidores, observando a sua natureza excepcional; ii) jornadas de trabalho acima dos limites permitidos em lei; iii) servidores em condições precárias de saúde, devendo neste ponto avaliar a necessidade de submetê-los à inspeção de saúde.

V.3. Metodologia de Avaliação de Desempenho

115. Por meio da Nota Técnica SEI 4801/2024-SGP-ANM/DIRC (peça 55), informou-se a esta Corte que os servidores da Agência Nacional de Mineração recebem gratificações cujo pagamento é vinculado a avaliações de desempenho, as quais encontram previsão no art. 16-A da Lei 11.046/2004. Além disso, a progressão e promoção dos servidores na carreira também depende do resultado dessas avaliações. Informou, ainda, que os servidores são avaliados por meio de sistema próprio, pela chefia imediata.

116. A Resolução-ANM 75/2021 (peça 56) dispõe sobre a progressão e promoção, bem como sobre o procedimento de avaliação do quadro de servidores da ANM. O processo de avaliação apresenta um modelo 360º (autoavaliação, avaliação pela chefia imediata e pelos pares) e um fluxo de atividades bem definido: planejamento, acompanhamento e avaliação de desempenho. Esse processo encontra-se descrito no Guia Orientativo - Avaliação de Desempenho (peças 57 e 58).

117. A Agência possui, portanto, procedimentos e critérios específicos para a avaliação de desempenho de seus servidores. Contudo, conforme já relatado, a presente fiscalização não se aprofundou no processo de avaliação de desempenho, não coletando, portanto, elementos para aferir sua eficácia ou efetividade.

V.4. Expressivo número de servidores em abono permanência

118. Por meio da Nota Técnica 4801/2024-SGP-ANM/DIRC (peça 55), informou-se a esta Corte que há um total de 185 servidores em abono permanência, ou seja, que podem se desligar da Agência a qualquer momento.

119. Considerando que a Portaria-MGI 4.595/2024 (peça 31) autorizou a realização de concurso para provimento de 220 cargos e que o concurso deverá ter prazo de validade de dois anos, prorrogáveis por igual período, nos termos do art. 12 da Lei 8.112/1990, há o risco de que os cargos autorizados não sejam suficientes para alterar o precário quadro de pessoal da Agência.

120. Em consequência, deverá a Agência adotar medidas com vistas à aprovação de nomeações adicionais às já autorizadas pelo MGI, de modo a aumentar a probabilidade de superar, mesmo parcialmente, as deficiências quantitativas do quadro de servidores da ANM.

V.5. Anistiados vinculados à Agência Nacional de Mineração

121. Os servidores anistiados são trabalhadores que preenchem os requisitos constantes do art. 1º da Lei 8.878/1994. Por meio do Anexo I da NT 4801 (peça 66), informou-se a esta Corte que há um total de 168 anistiados vinculados à Agência, sendo apenas 24 deles possuidores de curso superior. Além disso, durante as atividades *in loco*, verificou-se indícios de que a maior parte desses profissionais não teriam capacidades de efetivamente contribuir para o alcance dos objetivos da Agência, em razão de quadro de saúde precário, em razão da avançada idade, e de não possuírem competências técnicas compatíveis com a complexidade da atividade regulatória sob responsabilidade da ANM.

122. Em muitos casos, estes empregados são reintegrados por meio de ordem judicial, o que impede que a ANM os recuse, mesmo diante de baixa produtividade. Além disso, em que pese alguns serem aposentados pelo INSS, permanecem com status de servidores ativos. Apesar de esse cenário não implicar em redução orçamentaria para a Agência, exige atividades a mais de gestão por parte dos servidores da SGP.

123. A ANM tem buscado medidas para contornar a situação, diante das relevantes limitações legais. Para isso a Agência tem optado por suspender o contrato de trabalho dos servidores anistiados que apresentem quadro de saúde grave, para o qual não há margem de dúvida quanto à impossibilidade absoluta de contribuir para o alcance das competências da Agência. Ademais, conforme relatado pela ANM, ela tem conseguido encerrar alguns contratos de trabalho, já somando setenta apenas durante o corrente ano, em decorrência da EC 103/2019, que alterou o sistema de previdência social.

124. Ante o exposto, não tendo sido identificadas outras medidas além da realização do concurso autorizado pela Portaria-MGI 4.595/2024 (peça 31), não há, no momento, recomendações ou determinações aplicáveis à ANM para mitigar a situação.

V.6. Conclusão

125. Por fim, tendo em vista que a questão de pessoal é problema relatado desde 2011, conforme demonstrado neste trabalho, e que a aprovação da realização de concurso público, por meio da Portaria-MGI 4.595/2024 (peça 31), ainda não produziu efeitos concretos, é prudente que esta Corte volte à questão em futuro acompanhamento com objeto afeto à implantação da ANM, conforme previsto na seção VII de indicadores.

VI. Políticas e práticas de integridade

126. A integridade na administração pública é pilar de uma gestão eficiente, transparente e, sobretudo, confiável. No contexto da regulação do setor minerário, essa premissa ganha contornos ainda mais significativos, dada a complexidade e a importância estratégica dessa atividade para o desenvolvimento econômico e social.

127. A Agência Nacional de Mineração, como entidade reguladora, desempenha papel crucial na garantia de que a exploração dos recursos minerais ocorra de maneira sustentável e ética. Nesse sentido, a adoção de práticas de integridade e a implementação de um efetivo gerenciamento de riscos são essenciais para mitigar possíveis desvios, conflitos de interesse e atos de corrupção, contribuindo para o fortalecimento da confiança pública no setor minerário e nas instituições que o regulam.

128. A abordagem do tema integridade na ANM é justificada por múltiplos fatores que reforçam sua relevância estratégica para a entidade. Primeiramente, a integridade é destacada como um dos valores fundamentais no Relatório de Gestão da Agência (peça 77), dando suporte à avaliação do compromisso institucional com princípios éticos e transparentes. Além disso, sua natureza transversal permeia todos os setores da Agência, influenciando diretamente na análise de sua estruturação organizacional.

129. E não menos importante, a análise da cultura de integridade na ANM é primordial para avaliar a maturidade da Agência enquanto entidade autônoma, capaz de exercer suas funções com independência e imparcialidade. Essa perspectiva é fundamental para entender a evolução da ANM em termos de governança e capacidade de gestão, assegurando que suas ações estejam sempre pautadas na ética e na integridade.

130. O presente relatório visa abordar de maneira estruturada aspectos fundamentais relacionados à integridade na ANM, com o objetivo de fornecer uma visão abrangente sobre as práticas e políticas adotadas pela Agência. Inicialmente, será apresentada sua estrutura normativa, destacando aqueles que regem os temas de ética e integridade, bem como as políticas desenvolvidas para promover esses valores dentro da instituição.

131. Em continuidade, a estrutura organizacional da Agência será examinada, com ênfase nos órgãos internos responsáveis por fomentar e desenvolver a cultura de integridade entre os servidores e nas diversas áreas de atuação. Por fim, será realizada uma análise de seu processo de gerenciamento de riscos de integridade, trazendo exemplos concretos daqueles que ilustram os desafios a serem enfrentados na implementação de suas políticas de integridade.

VI.1. Estrutura normativa

132. Considerando uma análise restrita à existência formal das normas, a ANM tem demonstrado um compromisso com a promoção da integridade e da ética em suas operações, o que se reflete na adoção de uma série de normativos e diretrizes específicas. Entre os principais documentos que compõem a sua estrutura normativa voltada à integridade, destacam-se o Programa de Integridade (peça 78) e os Planos de Integridade, que estabelecem as bases para ações e políticas de prevenção a atos contrários aos princípios éticos e legais.

133. Adicionalmente, a Agência desenvolveu cartilhas de prevenção ao assédio moral e sexual (peças 79 e 80) e um guia para prevenção ao conflito de interesses (peça 81). Outro documento importante é o Manual de Relacionamento com o Público de Interesse (peça 82), que orienta a interação da ANM com diferentes *stakeholders* de forma transparente e ética.

134. Além disso, a ANM implementou o seu Código de Ética, instituído pela Instrução Normativa 18/2023, e o Regimento Interno da sua Comissão de Ética, estabelecido pela Resolução-ANM 81/2021, como pilares para a conduta ética de seus servidores e colaboradores. Esses documentos são complementados por normas gerais aplicáveis ao Poder Executivo e às autarquias, incluindo a Lei Anticorrupção e a Lei da Improbidade Administrativa, reforçando o arcabouço legal e normativo que guia a atuação da ANM.

135. Além da implementação dos retrocitados normativos, a Agência tem se dedicado a realizar campanhas de conscientização e promoção da integridade entre seus servidores, evidenciando um esforço contínuo para fortalecer a cultura de integridade e ética na instituição (disponível em <<https://www.gov.br/anm/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programa-de-integridade/campanhas>>). Acesso em: 11/9/2024).

136. Embora a ANM tenha estabelecido um conjunto de normativos e ações voltadas à promoção da integridade, observa-se que **a instituição ainda se encontra em um estágio inicial no que tange ao amadurecimento de sua cultura de integridade**. Os servidores da Agência relatam, a partir do que consta em uma série de reuniões realizadas (peça 87), a persistência de fragilidades herdadas do extinto DNPM, indicando a necessidade de um processo evolutivo contínuo em suas práticas. Tais fragilidades estão associadas a lacunas na transparência ativa de informações, fraquezas de controles internos e deficiências em análises processuais.

137. Para que uma cultura de integridade verdadeiramente sólida e alinhada com as expectativas de uma agência reguladora moderna e eficaz seja estabelecida, é imprescindível que a ANM invista em iniciativas de educação, conscientização e reforço dos valores éticos. Esse esforço deve ser direcionado tanto para a superação dos desafios herdados quanto para a implementação de práticas que promovam uma conduta íntegra e transparente em todos os níveis da organização.

138. Por sua vez, o Plano de Integridade 2024-2026 da ANM (peça 83) apresenta uma abordagem que, embora abranja uma gama variada de temas pertinentes à integridade, é generalista. O documento se concentra em fornecer definições relacionadas à temática de integridade, mas sem adentrar em um nível de aprofundamento que permitiria uma compreensão mais detalhada e aplicada das questões em pauta.

139. Esse retromencionado generalismo pode limitar a eficácia do plano ao não oferecer uma base sólida à implementação prática das diretrizes propostas, deixando lacunas que poderiam ser preenchidas com exemplos concretos, estudos de caso ou diretrizes mais específicas para a aplicação dos conceitos apresentados. Como aspecto positivo do Plano, destaca-se o comparativo entre as ações planejadas e as realizadas do ciclo anterior, contribuindo para a transparência dos resultados obtidos e para o processo de *accountability* na Agência.

140. Quanto aos planos de ação delineados no documento, observa-se uma insuficiência de especificidade que compromete a clareza e a efetividade das medidas propostas. A ausência de metas claramente definidas para as ações torna desafiador para o público de interesse acompanhar o progresso e avaliar o sucesso das iniciativas.

141. Enquanto algumas ações, como ‘Implementar o Programa de Gestão de Desempenho’, são descritas de maneira mais tangível, outras, como ‘Desenvolver instrumentos para aumentar a comunicação com o público interno’, carecem de detalhamento que elucidaria como tais objetivos serão alcançados. A fragilidade da transparência nas metas e no detalhamento de cada ação pode, portanto, dificultar o monitoramento eficaz da evolução das tratativas e a mensuração do impacto real do Plano de Integridade na promoção de uma cultura ética e íntegra na Agência.

142. Por fim, cabe enfatizar a importância de adotar boas práticas e princípios fundamentais da administração pública, que são essenciais para a promoção da integridade e o combate à fraude e corrupção. Nesse contexto, o Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do Tribunal de Contas da União (peça 84) pode servir de guia, na medida que apresenta boas práticas que podem ser incorporadas pela Agência em sua estratégia de integridade.

143. Em particular, os itens do referencial dedicados à ‘Prevenção’ e à ‘Detecção’ são de especial relevância para a ANM, pois fornecem diretrizes para o desenvolvimento de futuros planos de ação e aprimoramento da análise de riscos de integridade. A aplicação desses princípios pode auxiliar a Agência a estabelecer mecanismos mais específicos e efetivos, que não apenas previnam a ocorrência de atos ilícitos, mas também facilitem a identificação e a resposta rápida a tais eventos.

144. Assim, a aderência aos itens propostos no Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do TCU pode contribuir significativamente para o fortalecimento da cultura de integridade e a eficácia da governança na ANM, alinhando-se aos mais altos padrões de conduta ética e transparência na administração pública.

145. Conclui-se que a ANM tem empreendido esforços para promover a integridade e a ética, por meio da implementação de uma série de normativos e diretrizes específicas, incluindo o Programa de Integridade, Planos de Integridade, cartilhas de prevenção ao assédio moral e sexual, entre

outros. No entanto, a instituição enfrenta desafios relacionados ao amadurecimento de sua cultura de integridade, com fragilidades herdadas do extinto DNPM que demandam um processo evolutivo contínuo.

146. Por sua vez, o Plano de Integridade 2024-2026, apesar de abranger temas relevantes, apresenta limitações quanto à especificidade e ao detalhamento das ações propostas, o que dificulta o acompanhamento e a avaliação de seu impacto.

147. Informa-se que a ANM, através da SPE, se manifestou em relação ao posicionamento desta equipe de fiscalização, por meio de comentários presentes na Nota Técnica SEI Nº 7012/2024-SPE-ANM/DIRC (peça 124). Em teor, a SPE entende como pertinente a observação do TCU e detectou, nas palavras da Superintendência, ‘de forma inequívoca, a consistência e aplicabilidade das recomendações constantes neste relatório’ (peça 124, pág. 2).

148. Em consequência, a equipe da SPE elaborou um Plano de Ação para revisão do Plano de Integridade da ANM, a cargo da DIRCI. Estipulou, portanto, um cronograma de ações a serem implementados até fevereiro de 2025.

149. Considerando que a Resolução TCU 315/2020, art.16, inciso I dispensa a formulação de deliberação caso ‘estiverem em estudo outros aprimoramentos capazes de proporcionar os resultados práticos pretendidos com a recomendação’, a presente equipe considera que seja válido deixar de propor a recomendação anteriormente aventada, sendo sempre possível, caso seja julgado relevante e oportunno, a verificação das ações propostas pela Agência em fase futura deste acompanhamento.

150. Preliminarmente, havia a proposta de ‘recomendar à Agência Nacional de Mineração que aprimore, para o próximo ciclo do seu Plano de Integridade, o detalhamento das informações constantes em seus planos de ações, considerando que a aderência aos princípios do Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do TCU, especialmente quanto aos itens de ‘Prevenção’ e ‘Detecção’, tem o potencial de fortalecer sua cultura de integridade e governança’.

151. No entanto, **propõe-se deixar de recomendar** à Agência Nacional de Mineração que aprimore, para o próximo ciclo do seu Plano de Integridade, o detalhamento das informações constantes em seus planos de ações, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315, de 2020, tendo em conta que está em estudo plano de ação para aprimorar o Plano de Integridade da Agência, a ser concluído no prazo de quatro meses, ao final de fevereiro de 2025, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dele resultantes.

VI.2. Estrutura organizacional

152. Tratar o tema integridade dentro de uma agência reguladora é uma questão que permeia todas as suas estruturas, exigindo um compromisso de todos os setores. No entanto, existem unidades organizacionais com responsabilidades mais delineadas nesse contexto, como a Divisão de Gestão da Integridade, Riscos e Controles Internos (DIRCI) e a Comissão de Ética, que desempenham papéis fundamentais na promoção e manutenção de padrões éticos elevados.

153. Além das duas retromencionadas unidades, a Ouvidoria e a Corregedoria são elementos indispensáveis no fluxo de denúncias, atuando como canais essenciais para a comunicação de irregularidades e a aplicação de medidas corretivas. Juntas, essas unidades devem formar uma rede de suporte vital para a cultura organizacional, garantindo que a Agência opere de maneira transparente e responsável.

154. Conforme informado pela ANM, a Comissão de Ética desempenha um papel importante na manutenção e promoção dos seus padrões éticos, alinhando-se com as diretrizes da rede de Ética do Poder Executivo Federal. Encarregada de garantir a observância do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil e do Código de Conduta da Alta Administração Federal, a Comissão também lida com as questões relacionadas a conflitos de interesses, utilizando o Sistema de Prevenção de Conflito de Interesses da Controladoria-Geral da União (CGU). Além de servir como um órgão consultivo para dirigentes, servidores e o público, a comissão é ativa na investigação de violações éticas, aplicando sanções e medidas educativas, conforme necessário.

155. A Comissão de Ética enfrenta um desafio significativo devido à ausência de uma estrutura física dedicada às suas atividades, o que implica a necessidade de improvisar espaços. Essa situação demanda, frequentemente, solicitações endereçadas aos servidores de outras unidades administrativas a se retirarem de suas salas a fim de garantir a privacidade necessária da referida comissão, acarretando constrangimento tanto para seus membros quanto para os servidores que

buscam orientação ou desejam reportar alguma questão.

156. Embora o uso de e-mail tenha o potencial de mitigar tais inconvenientes, permitindo uma comunicação mais discreta e sem a necessidade de um espaço físico, essa solução não substitui completamente a importância de se ter um local apropriado. A existência de um espaço dedicado à Comissão de Ética não só facilitaria a realização de suas funções de maneira mais eficiente e confidencial, mas também reforçaria a percepção de sua relevância e acessibilidade dentro da organização.

157. Ante o exposto, **propõe-se recomendar à ANM** que avalie a conveniência e oportunidade de destinar um espaço físico exclusivo para as atividades da Comissão de Ética, **previstos no art. 145 da Resolução-ANM 170/2024**, tendo por objetivo a atuação independente da Comissão e o fortalecimento da cultura de integridade da Agência.

158. Em paralelo, a DIRCI, subordinada à SPE, é responsável por uma série de funções críticas, incluindo a elaboração e revisão do Plano de Integridade, bem como a implementação e o monitoramento do Programa de Integridade. Além disso, esta divisão desempenha um papel fundamental na capacitação dos servidores em relação ao Programa de Integridade, na elaboração e revisão da Política de Gestão de Riscos e Controles Internos, na coordenação da metodologia de gestão de riscos e no apoio e monitoramento da implementação do gerenciamento de riscos corporativos.

159. Cabe ressaltar que a DIRCI tem se mostrado comprometida em promover a cultura de integridade dentro da Agência, enfrentando o desafio de transformar a cultura herdada de um antigo departamento ministerial em uma nova visão de autonomia e responsabilidade inerente à criação de uma Agência Reguladora. Este processo de mudança cultural é complexo e requer esforços contínuos para superar resistências e implementar práticas de gestão modernas e eficazes. Ante os desafios e a necessidade de melhorias contínuas, a atuação da Divisão torna-se fundamental a fim de assegurar que as questões de integridade, riscos e controles internos recebam a devida atenção e seriedade.

160. Dando prosseguimento, dentro da estrutura de integridade promovida pela Agência, a Ouvidoria e a Corregedoria destacam-se como órgãos vitais no processo de denúncias. Devido ao seu contato direto com o setor regulado, a ANM está exposta a uma variedade de denúncias, tanto de público externo quanto dos seus servidores. Assim, é essencial que os mecanismos de recebimento e tratamento dessas denúncias estejam em consonância com os princípios da administração pública, garantindo a gestão eficaz e eficiente de todas as ocorrências.

161. A Ouvidoria da ANM tem responsabilidades que incluem informar as unidades administrativas e a liderança da Agência sobre *feedbacks* recebidos, como reclamações, elogios e sugestões, relativos aos serviços prestados. Além disso, é incumbida de sugerir melhorias nos processos com base nas informações coletadas, estabelecer parcerias com entidades públicas e privadas, manter os interessados atualizados sobre as ações adotadas, além de fornecer relatórios estatísticos à Diretoria Colegiada.

162. A Ouvidoria adota um fluxo de tratamento de demandas que envolve diversos canais de denúncia, incluindo o sistema Fala.BR (canal integrado para encaminhamento de manifestações, pedidos de acesso à informação, denúncias, reclamações, solicitações, sugestões, elogios, comunicações e Simplifique! a órgãos e entidades do poder público), além de telefone, e-mail e atendimento presencial. Todas as demandas recebidas por esses canais são triadas e registradas, seguindo uma classificação por tipologia. Posteriormente, as demandas são encaminhadas às áreas competentes para apuração e resposta, observando os prazos estabelecidos por lei.

163. Considerando alguns dados estatísticos, entre 2021 e 2023, a Ouvidoria abriu 427 processos SEI relacionados a denúncias, constando alguns deles em apuração na Polícia Federal e no Ministério Público (peça 53). Em relação ao ano de 2023, por exemplo, foram registradas 106 denúncias, para vinte assuntos variados, sendo que os três principais temas foram: i) lavra ilegal: 59 demandas; ii) operações irregulares: dezessete demandas; e iii) conduta ética: sete demandas. Para o mesmo ano, todas as demandas foram respondidas no prazo, o que evidencia o compromisso da unidade com a tempestividade das informações prestadas ao cidadão (peça 85).

164. A estrutura atual da Ouvidoria inclui um **ouvidor, interino desde abril de 2022**, seu substituto e uma secretaria. Apesar de enxuta, essa configuração tem se mostrado, mesmo sobrecarregada, eficaz no cumprimento de suas principais funções institucionais, com potencial

para ampliar sua atuação mediante o reforço de pessoal previsto para o próximo processo seletivo. É crucial reconhecer a importância desse órgão, pois, embora os resultados de tempestividade das informações fornecidas sejam positivos, ainda existe uma clara necessidade de aumentar a equipe para sustentar e expandir suas atividades a fim de melhorar a satisfação dos usuários/denunciantes com os serviços prestados

165. De acordo com o Painel ‘Resolveu?’ da CGU, para o ano de 2023, as denúncias realizadas para a ANM tiveram resolutividade de cerca de 40%, sendo que a satisfação do usuário para esse serviço foi em média de 53%. Ressalta-se que, nesses casos, a insatisfação do cidadão com a resolução da denúncia pode vir da atuação de setores alheios à Ouvidoria, sendo esta somente a unidade que reporta a informação ao usuário. De qualquer modo, os números relatados servem de alerta para a Agência e ressaltam a necessidade de reforço na estrutura atual da Ouvidoria.

166. **Além disso, a situação de interinidade do ouvidor suscita preocupações quanto à estabilidade e continuidade dos serviços prestados.** A natureza temporária dessa ocupação pode representar um risco para a manutenção da qualidade e eficiência das atividades desenvolvidas pela Ouvidoria, essenciais para a gestão de demandas e denúncias. A ausência de um mandato fixo e a incerteza quanto à permanência do ouvidor interino podem comprometer o planejamento e a execução de longo prazo das estratégias da Ouvidoria, afetando potencialmente sua capacidade de responder às necessidades dos cidadãos e servidores.

167. Tratando-se desse tópico, os artigos 23 e 24 da Lei 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, reforçam que o ouvidor é nomeado pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal, com mandato de três anos, sem recondução, exceto em caso de vacância, quando o sucessor pode ser reconduzido se o prazo remanescente for de até dois anos. Ante o exposto, propõe-se **recomendar à ANM, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU315/2020, que adote, ante o extenso lapso temporal superior a vinte e oito meses do exercício, pelo atual Ouvidor, da respectiva função na condição de interino, as medidas necessárias a fim de prover a referida função, em observância ao art. 23 da Lei 13848/2019, considerando os princípios da razoabilidade, segurança jurídica e eficiência, positivados no art. 2º da Lei 9.784/1999.**

168. Em paralelo, a Corregedoria da ANM é encarregada de uma ampla gama de responsabilidades essenciais para a manutenção da integridade e disciplina dentro da Agência. Suas atribuições incluem planejar, supervisionar e executar atividades correcionais, tanto de natureza disciplinar quanto de responsabilização de entes privados. A Corregedoria também é responsável por monitorar a conduta dos servidores, promover a ética e a disciplina, analisar procedimentos administrativos, e instaurar e conduzir procedimentos correcionais.

169. Além disso, a Corregedoria da ANM propõe medidas preventivas e repressivas contra infrações, participa de ações de capacitação, celebra Termos de Ajustamento de Conduta, e colabora com outros órgãos em iniciativas de combate à fraude e corrupção, nos termos do art. 45 do RI/ANM Resolução ANM 170/2024).

170. Em relação aos processos instaurados pela Corregedoria, destaca-se que a ANM conseguiu reduzir o estoque processual no ano de 2023, tendo concluído 52 processos frente à instauração de 48 ao longo do ano. Esse número é positivo quando comparado com os dois anos anteriores, quando aumentaram em 34 processos o estoque em cada ano (peça 62). Fato notório que, **assim como acontece em relação à Ouvidoria, a Corregedoria relata dificuldades na sua estrutura de pessoal, atualmente integrada por seis servidores**, tornando relevante o relato de resultados positivos, porém sem diminuir a necessidade de reforço na composição de seu quadro.

171. A Corregedoria enfrentou desafios em 2023 devido a mudanças em sua composição, incluindo a exoneração de um servidor e a solicitação de movimentação interna de outros dois, o que ameaçou a continuidade de suas operações. A situação foi parcialmente mitigada pela cessão de um empregado público da Infraero e pela colaboração temporária de servidores de outras unidades da ANM, além do apoio de outros órgãos federais. Essas medidas emergenciais, embora eficazes no curto prazo, destacam a necessidade crítica de recursos para assegurar a operacionalidade sustentável da Corregedoria.

172. Como fato que exemplifica o exposto acima, **a ANM enfrenta dificuldades na formação de comissões para Processos Administrativos Disciplinares (PAD) e Sindicâncias**, devido à restrição de que um servidor não pode atuar em múltiplas fases do processo. A insuficiência de

pessoal interno para atender a essa demanda foi mitigada pelo apoio da Rede de Corregedorias das Agências Reguladoras (CORAGE), que possibilitou a colaboração de servidores de agências como ANAC e ANP.

173. Ademais, a retromencionada cooperação entre agências não só supriu as necessidades de pessoal da Corregedoria, mas também fomentou a troca de experiências e práticas recomendadas. A situação evidencia a importância de estratégias de longo prazo para o fortalecimento da estrutura correcional, garantindo assim a eficácia e a eficiência dos trabalhos correcionais no âmbito da ANM.

174. Neste ponto, importa registrar que esta equipe de auditoria teve ciência, no curso da presente fiscalização, que a corregedora então em exercício foi exonerada de suas funções, retornando ao seu órgão de origem. Durante as reuniões realizadas no período da fiscalização, a corregedora demonstrou ter um papel importante no processo de articulação com outras entidades para a manutenção das atividades da corregedoria.

175. Desse modo, de forma a acompanhar a evolução dessas atividades essenciais na promoção da cultura de integridade da Agência, **importa que as fases futuras deste Acompanhamento monitorem a evolução do estoque de processos instaurados no âmbito da Corregedoria**, cabendo indicador específico para essa análise, conforme relatado na seção VII deste relatório.

176. Portanto, conclui-se, a partir da análise de estrutura organizacional referente ao tema integridade, que a **ANM enfrenta desafios para a continuidade de suas funções, principalmente em relação ao quantitativo insuficiente de pessoal, com destaque para a Ouvidoria e a Corregedoria, assim como a ausência de estrutura física adequada, como no caso da Comissão de Ética**.

177. Além disso, a manutenção e melhoria da estrutura da DIRCI possui papel estratégico para a promoção da cultura de integridade da Agência, para que os resultados até o momento obtidos possam ser aprimorados para os próximos anos. Ressalta-se ainda a **importância de que o cargo de Ouvidor seja ocupado por um titular**, pois mesmo que os resultados até o momento sejam satisfatórios, a situação de interinidade eleva o risco de descontinuidade das atividades desenvolvidas.

178. Por fim, propõe-se o monitoramento da evolução do estoque da corregedoria nas fases seguintes deste processo, para que haja a garantia da devida continuidade de suas atividades, essenciais para a manutenção da conduta ética e íntegra dentro da Agência.

VI.3. Riscos de integridade

179. Prosseguindo com a análise, faz-se importante examinar como a Agência aborda a avaliação dos riscos de integridade e quais controles internos são implementados para mitigá-los. Riscos de integridade referem-se à possibilidade de ocorrências que possam comprometer os princípios éticos e a transparência da organização, afetando negativamente sua missão e valores. Essa avaliação é importante para garantir que a ANM opere de maneira eficaz e alinhada com os padrões de integridade esperados.

180. Neste tópico, além de explorar a metodologia de avaliação de riscos adotada pela ANM, serão discutidos riscos específicos identificados durante a fiscalização *in loco*, incluindo questões relacionadas às despesas e à quantidade de diárias concedidas a servidores, bem como a transparência na disponibilidade da agenda pública de autoridades. Este exame detalhado visa fornecer percepções sobre a eficácia dos controles internos da Agência e sugerir melhorias potenciais.

181. Em relação à análise de riscos de integridade, a Agência adota uma metodologia sistemática empregando uma planilha de avaliação que pondera a probabilidade versus o impacto de diversos riscos (peça 95). Esses riscos incluem abuso de posição ou poder em favor de interesses privados, conflito de interesses, nepotismo, pressão externa ou interna ilegal ou antiética, solicitação ou recebimento de vantagem indevida, utilização de recursos públicos para interesses privados e conduta profissional inadequada. Para cada risco identificado, a ANM detalha os controles internos existentes destinados à sua mitigação. A eficácia desses controles é quantificada através da multiplicação da probabilidade e do impacto do risco pelo fator de controle, que serve como um atenuante.

182. Ao adotar o padrão genérico sugerido pela CGU no Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade (peça 86), a Agência estabelece uma base para a identificação e análise de riscos à

integridade. Contudo, a deficiência de detalhamento específico dos riscos selecionados limita a eficácia dessa análise, prejudicando a elaboração de ações mitigadoras mais precisas.

183. Essa generalização, na avaliação de riscos, como por exemplo a não distinção entre pressões externas e internas, na qual tem-se em uma única análise *'influência sobre funcionários subordinados para violar sua conduta devida; ações de retaliação contra possíveis denunciantes; lobby realizado fora dos limites legais ou de forma antiética; e pressões relacionadas a tráfico de influência'* resulta em uma compreensão superficial dos desafios enfrentados pela Agência, comprometendo a capacidade de prever e neutralizar potenciais ameaças à integridade.

184. Prosseguindo, a análise dos controles internos no tratamento dos riscos de integridade revela a necessidade de um detalhamento mais aprofundado, tanto na identificação dos riscos quanto nos próprios controles. A especificidade é necessária para assegurar a implementação de ações eficazes que reforcem e complementem os controles já existentes. Atualmente, os controles identificados tendem a se concentrar nas segundas e terceiras linhas de defesa, como auditoria interna, corregedoria, ouvidoria e órgãos de controle externo.

185. No entanto, para uma gestão de riscos mais efetiva, é imprescindível um foco ampliado nos controles da primeira linha de defesa. Isso inclui a implementação de políticas e normativos claros, a realização de treinamentos específicos e a promoção de uma cultura de integridade e ética. Essas iniciativas já vêm sendo tomadas pela Agência, porém precisam constar de forma mais predominante em sua avaliação de riscos, para potencializar os resultados obtidos pelo processo de identificação e tratamento. Essas medidas de primeira linha são fundamentais para prevenir a ocorrência de riscos na fonte, garantindo uma abordagem mais proativa e integrada à gestão de riscos de integridade.

186. Um exemplo, retirado do retomencionado Guia Prático da CGU, ilustra a análise esperada para a ANM e que possibilitaria identificar com mais clareza os riscos existentes. Conforme quadro abaixo, que exemplifica uma avaliação detalhada do risco associado ao nepotismo, verificam-se quais controles em específico foram considerados, além de trazer uma análise crítica da situação de cada um deles.

Quadro 2– Exemplo de avaliação de fatores de risco.

#	Fatores de risco	Controles existentes	Análise
1	Desconhecimento do Decreto nº 7.203/2010 pelos servidores da área.	Servidores da Coordenação-Geral de Recursos Humanos receberam uma capacitação na época da aprovação do Decreto. Não houve capacitações posteriores apesar de vários servidores terem saído e chegado à área.	Apesar de existir previsão de capacitação, ela não foi continuada.
2	Ausência de procedimento de verificação de laços de parentesco das pessoas nomeadas, contratadas ou designadas com o Ministro de Estado, autoridade máxima correspondente ou ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança.	Nenhuma.	Não há medidas.
3	Ausência de regras claras para ocupação de cargos em comissão e funções de confiança.	Normativo recente estipulou regras claras para ocupação de cargos DAS somente até nível 3 e em algumas unidades do órgão.	Medidas não abarcam todos os cargos e unidades.

Fonte: Manual para implementação de programas de integridade: orientações para o setor público. Brasília, jul. 2017

187. Relata-se que a ANM se posicionou em relação ao entendimento da presente equipe através da Nota Técnica SEI Nº 7012/2024-SPE-ANM/DIRC (peça 124), comentário esse realizado em conjunto com a recomendação referente ao Plano de Integridade, conforme já detalhado em tópico

anterior. Está em andamento um Plano de Ação, com término previsto para fevereiro de 2025, com o objetivo de reavaliar a sua metodologia de análise de riscos de integridade.

188. De mesmo modo, considerando o disposto da Resolução TCU 315/2020, art 16, inciso I, esta equipe de fiscalização considera pertinente não propor a recomendação anteriormente aventada, sendo sempre possível, caso seja julgado relevante e oportuno, a verificação das ações propostas pela Agência em fase futura deste acompanhamento.

189. Preliminarmente, havia a proposta de ‘recomendar à ANM que reavalie sua metodologia de análise de riscos de integridade, incorporando uma avaliação mais detalhada que permita a identificação clara e precisa de cada um dos riscos aos quais se encontra exposta à Agência, além dos controles internos existentes para cada um deles, e, consequentemente, a implementação de estratégias de tratamento mais efetivas e direcionadas.’

190. No entanto, propõe-se **deixar de recomendar** à Agência Nacional de Mineração que reavalie a sua metodologia de análise de riscos de integridade, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315, de 2020, tendo em conta que está em estudo plano de ação que reavalia a referida metodologia da Agência, a ser concluído no prazo de quatro meses, ao final de fevereiro de 2025, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dele resultantes.

191. Em prosseguimento, relata-se que durante a semana de fiscalização *in loco* na sede da ANM, reuniões com a Corregedoria, Ouvidoria, Auditoria Interna, Divisão de Gestão da Integridade, Riscos e Controles Internos, Comissão de Ética e Secretaria Geral da Diretoria Colegiada proporcionaram percepções valiosas sobre o estágio atual da cultura de integridade da Agência.

192. Nesse contexto, dois temas emergiram como preocupações significativas, apontados como possíveis riscos à integridade da ANM. O primeiro diz respeito ao potencial quantitativo elevado de diárias concedidas aos servidores da Agência, enquanto o segundo aborda a possível deficiência na transparência ativa das informações contidas nas agendas públicas das autoridades da Diretoria Colegiada. Ambas as questões são consideradas riscos que podem afetar negativamente a cultura de integridade que a ANM se esforça para promover.

VI.3.1 Diárias e passagens

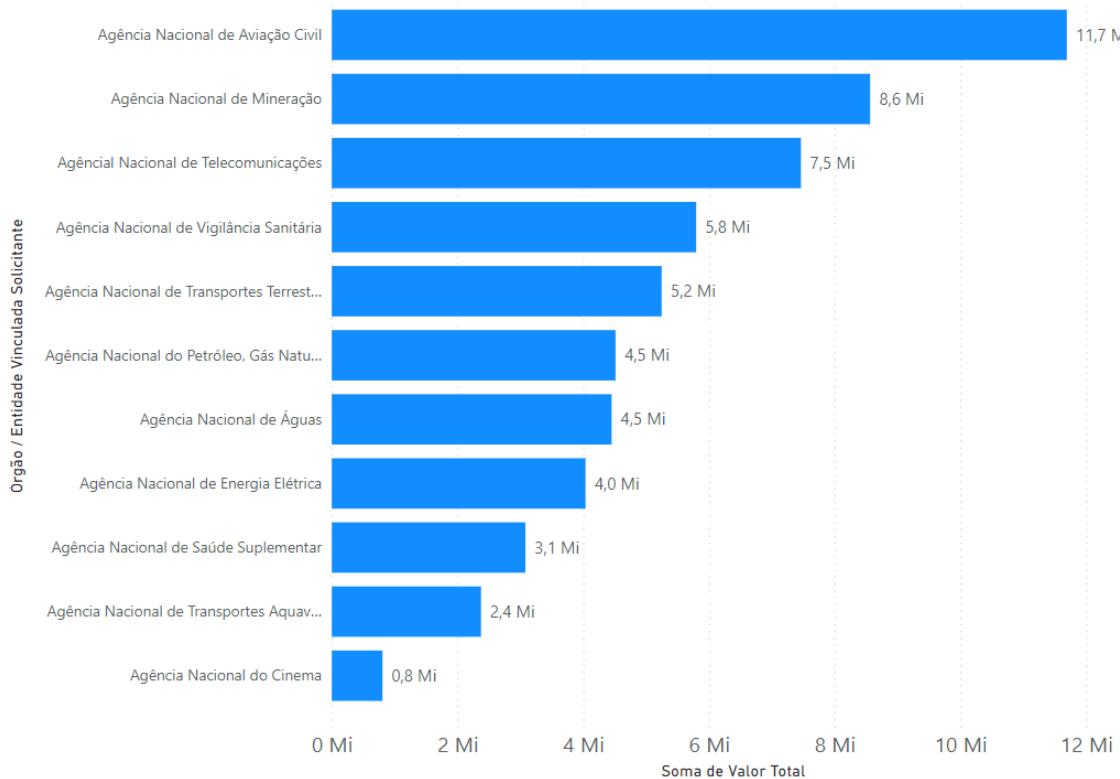
193. Quanto ao presente risco, cabe ressaltar que o processo de autorização de diárias e emissão de passagens na administração pública é gerenciado pelo Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), uma ferramenta disponibilizada pelo Governo Federal para padronizar e controlar tais procedimentos.

194. O presente relatório, com um escopo mais amplo, não se aprofundará nos detalhes operacionais do SCDP. Em vez disso, focará na análise de dados extraídos do Portal da Transparência, que compila registros detalhados de diárias concedidas a servidores, por órgão e período. Através dessa análise, será possível realizar um comparativo entre as agências reguladoras, identificando padrões e avaliando criticamente situações específicas. Este enfoque permite uma visão abrangente sobre a gestão de diárias e passagens, contribuindo para a avaliação da eficiência e da integridade nas práticas administrativas da Agência.

195. Trazendo mais detalhes do processo de extração de dados realizado, foram carregadas informações das onze agências reguladoras do país, referentes ao período de janeiro de 2022 a junho de 2024. Esse montante foi organizado em uma única base de dados (peça 94) que serviu de insumo para a análise de dados realizada com o auxílio da ferramenta Power BI. A partir dessa análise foi possível elaborar uma série de comparativos entre as agências, que serão detalhados nos itens a seguir.

196. Primeiramente, cabe destacar os principais dados brutos da ANM em relação às diárias e passagens do período selecionado. Em dois anos e meio, foram gastos cerca de R\$ 23 milhões em despesas dessa categoria, em um total de 6.462 viagens realizadas, perfazendo cerca de 36 mil diárias concedidas a 594 servidores distintos. Apenas as diárias e passagens com destinos nacionais alcançaram R\$ 19,8 milhões, representando cerca de 86% do total gasto com a rubrica, correspondendo a 6.338 viagens e 35 mil diárias.

197. Iniciando os comparativos entre as diversas agências reguladoras, destaca-se que, para o ano de 2023, selecionando somente as viagens nacionais, a ANM foi a segunda agência que mais gastou com despesas desta categoria, conforme é possível verificar a partir do gráfico abaixo:

Gráfico 2 – Despesas das agências reguladoras com viagens nacionais em 2023 (em R\$ milhões)


Fonte: Elaboração própria

198. Ao consolidar os dados de orçamento discricionário de cada agência, disponíveis via Tesouro Gerencial (Apêndice D), observa-se no comparativo apresentado pela Tabela 6 abaixo que, **no ano de 2023, a ANM registrou o maior percentual de despesas com diárias nacionais em relação ao seu orçamento disponível**.

199. Para uma análise mais precisa, optou-se por focar em viagens nacionais, excluindo as diárias internacionais que poderiam distorcer os resultados. Esta escolha se justifica pelo fato de que algumas agências, como a ANVISA, realizam frequentes deslocamentos internacionais para atividades específicas, como a validação de medicamentos no exterior, uma necessidade não aplicável à ANM. Assim, a análise se concentrou exclusivamente em viagens nacionais para garantir comparativos mais equitativos entre as agências.

Tabela 6 – Percentual de despesas com diárias e passagens nacionais / orçamento discricionário, ano de 2023

Agência	(Despesas com viagens nacionais) / (orçamento discricionário)
ANM	9,4%
ANAC	8,8%
ANTAQ	4,5%
ANATEL	4,0%
ANVISA	3,1%
ANS	2,9%
ANP	2,8%
ANEEL	2,2%
ANCINE	1,7%
ANTT	1,6%
ANA	1,3 %

Fonte: Elaboração própria

200. Dando prosseguimento, no contexto da gestão de diárias e passagens, o conceito de ‘viagem urgente’ assume uma relevância particular, sendo definido como qualquer viagem cadastrada no SCDP com menos de quinze dias de antecedência. Esta caracterização serve como um indicativo potencial de deficiências no planejamento das viagens, o que, por sua vez, pode resultar em custos adicionais significativos na aquisição de passagens. A identificação de um volume elevado de viagens urgentes pode sinalizar a necessidade de revisão e aprimoramento dos processos de planejamento e autorização de viagens, visando não apenas a otimização dos recursos financeiros, mas também a promoção de uma gestão mais eficiente e previsível das atividades que demandam deslocamento dos servidores.

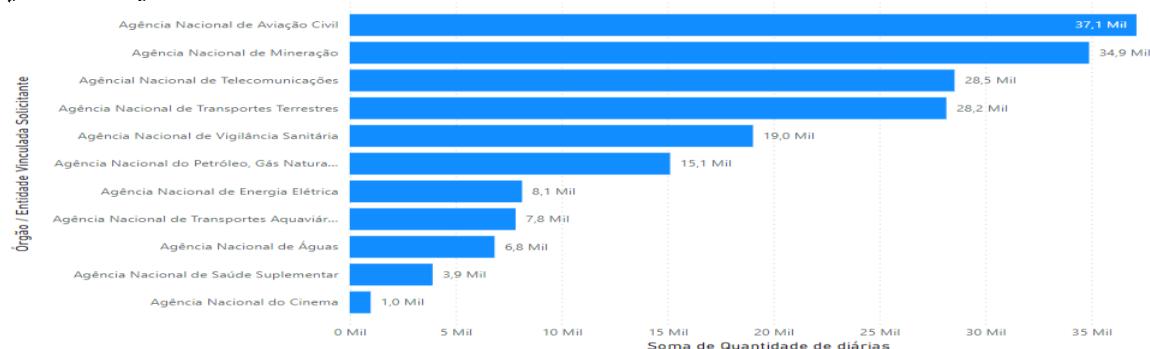
201. A análise dos dados revela que aproximadamente 63% das viagens nacionais da ANM foram classificadas como urgentes, denotando uma **tendência preocupante de insuficiência de planejamento de viagens no decorrer de dois anos e meio**. Esse padrão sugere uma margem ampla para melhorias em termos de gestão e planejamento de viagens. Um *benchmarking* com a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) revelou uma prática implementada para reduzir o número de viagens urgentes, consistindo na adoção de um quadro comparativo de antecedência na aquisição de bilhetes entre as diversas unidades internas da Agência.

202. O retrocitado mecanismo possibilita aos gestores melhorarem seu posicionamento no *ranking*, promovendo a compra antecipada de passagens e, consequentemente, contribuindo para a redução das despesas por viagem. Tal prática não apenas tem o potencial de fomentar um ambiente de competição saudável entre os setores, mas também de estimular um planejamento mais eficiente e econômico das viagens. Apesar de não ser uma garantia de redução da quantidade de viagens urgentes, tal prática parece representar uma estratégia simples de ser adaptada pela ANM, na tentativa de otimizar seus processos e reduzir custos.

203. Ao realizar um comparativo sobre a quantidade de diárias concedidas por agência reguladora (Gráfico 3), observa-se que a ANM ocupa o segundo lugar no ranking, ficando atrás apenas da ANAC, sendo que esta possui uma alta quantidade de viagens (11,3 mil enquanto a ANM realizou 6,3 mil no mesmo período de jan/2022 a jun/2024). A **ANM se destaca por apresentar uma média de diárias por viagem superior a cinco dias, a única entre as agências reguladoras a exibir tal média** (Tabela 7).

204. O retrocitado indicador sugere que uma proporção significativa das viagens na ANM inclui diárias em fins de semana. De fato, a análise dos dados revela que aproximadamente **30% das viagens nacionais da Agência envolveram mais de cinco diárias por viagem**. Esse padrão é um sinal de alerta que demanda atenção da ANM para avaliar a real necessidade dessas viagens com elevado número de diárias e ressalta ainda a importância de revisar e possivelmente ajustar as suas políticas de viagem.

Gráfico 3 – Quantidade de diárias nacionais expedidas pelas agências reguladoras, no período de jan/2022 a jun/2024



Fonte: Elaboração própria

Tabela 7 – Quantidade média de diárias nas agências reguladoras por viagem nacional, no período de jan/2022 a jun/2024

Agência	Quantidade média de diárias por viagem
ANM	5,51
ANVISA	4,62
ANATEL	4,19
ANP	4,07
ANTT	4,00
ANTAQ	3,47
ANAC	3,29
ANEEL	3,27
ANA	3,17
ANS	2,85
ANCINE	2,28

Fonte: Elaboração própria

205. Ao analisar a média de diárias por viagem com destino a Brasília, observou-se sete por viagem, o que chama a atenção, especialmente considerando que a referida localidade, ainda aquela onde situada a sede da Agência, não constitui um dos centros minerários do país.

206. Neste sentido, justificativa plausível para viagens que demandem mais de cinco diárias seria a necessidade de realizar fiscalizações extensivas em diversas minas localizadas em cidades próximas umas das outras. Contudo, tal justificativa mostra-se inadequada para viagens destinadas a Brasília, visto que a cidade abriga predominantemente as atividades administrativas da Agência. Tais atividades habitualmente demandam: funções de assessoramento a diretores (o que se pressupõe lotação em Brasília); reuniões que podem ser realizadas remotamente via ferramentas computacionais de colaboração em equipe; ou então atividades de análise processual, que atualmente são realizadas através de ferramenta de processo eletrônico disponibilizada pelo SEI. Esse padrão sugere a necessidade de uma revisão das políticas de viagem da ANM para a sua sede de modo a assegurar que a quantidade de diárias esteja alinhada com as atividades efetivamente realizadas.

207. Mediante a Tabela 8 abaixo, apresenta-se a distribuição das diárias concedidas aos servidores de todas as agências reguladoras, incluída a ANM, em um período de dois anos e meio, totalizando **aproximadamente 625 dias úteis**, segmentadas nas seguintes faixas: até 50 diárias; de 51 a 99 diárias; de 100 a 199 diárias; de 200 a 299 diárias; de 300 a 399 diárias; de 400 a 499 diárias; e maior ou igual a 500 diárias.

Tabela 8 – Faixa de diárias concedidas aos servidores das agências reguladoras, no período de jan/2022 a jun/2024

Faixa de diárias	Todas as Agências Reguladoras		Somente a ANM	
	Quantidade de servidores	Percentual relativo	Quantidade de servidores	Percentual relativo
Até 50	5465	79,41%	371	62,04%
51 a 99	765	11,12%	115	19,23%
100 a 199	481	6,99%	77	12,88%
200 a 299	132	1,92%	26	4,35%
300 a 399	31	0,45%	5	0,84%
400 a 499	7	0,10%	0	0,00%

Maior ou igual a 500	4	0,06%	4	0,67%
----------------------	---	-------	---	-------

Fonte: Elaboração própria

208. Ao focar exclusivamente na ANM, constata-se um dado relevante: **no período analisado, os quatro servidores com mais de quinhentas diárias, entre todas as agências, pertencem à ANM**. Uma análise mais aprofundada desses quatro servidores, conforme apresentado na Tabela 9, revela que **dois deles acumularam mais diárias do que o total de dias úteis existentes no intervalo de dois anos e meio**.

209. A constatação acima sinaliza uma questão crítica na Agência, a indicar a necessidade de revisão e fortalecimento dos controles internos relacionados à autorização de diárias e passagens. Recomenda-se à Agência avaliar as justificativas para a concessão de um quantitativo tão elevado de diárias, em períodos que abrangem inclusive dias não úteis, a um grupo tão reduzido de servidores, visando assegurar a adequação e a proporcionalidade no uso de recursos públicos e reforçar a integridade e a eficiência de suas operações.

Tabela 9 – Servidores da ANM que receberam mais de 500 diárias, no período de jan/2022 a jun/2024 (aproximadamente 625 dias úteis)

Servidor	Quantidade de diárias	Número de viagens	Média de diárias por viagem
Servidora A - ANM	722	42	17,19
Servidora B - ANM	646	33	19,57
Servidor C - ANM	519	33	15,73
Servidor D - ANM	500	29	17,24

Fonte: Elaboração própria

210. Ao aplicar o filtro para **viagens com destino a Brasília, observa-se que os doze primeiros servidores no ranking de diárias entre as agências reguladoras pertencem à ANM** (Tabela 10). Significativamente, o valor total despendido pela ANM em viagens exclusivamente para Brasília alcançou R\$ 5,24 milhões, representando 22,8% do total de despesas da Agência com diárias e passagens. Esse dado enfatiza a importância de uma avaliação sobre a real necessidade dessas viagens, especialmente considerando os recursos de TI disponíveis à Agência para a realização de reuniões e demais atividades de forma remota.

Tabela 10 – Relação não nominal dos servidores das agências reguladoras que mais receberam diárias em viagens com destino a Brasília/DF, no período de jan/2022 a jun/2024

Servidor	Quantidade de diárias	Número de viagens	Média de diárias por viagem
Servidora A - ANM	471	22	21,41
Servidora E - ANM	347	23	15,09
Servidor F - ANM	283	22	12,86
Servidora B - ANM	220	12	18,33
Servidor G - ANM	193	22	8,77
Servidor H - ANM	190	39	4,87
Servidor I - ANM	175	15	11,67
Servidor C - ANM	174	16	10,87
Servidor J - ANM	168	26	6,46
Servidora K - ANM	166	12	13,83
Servidor D - ANM	131	8	16,37
Servidor L - ANM	123	22	5,59

Fonte: Elaboração própria

211. Espera-se que a auditoria interna da ANM explore, em trabalho próprio, aspectos complementares aos discutidos aqui, possivelmente empregando técnicas mais detalhadas para examinar o processo de autorização de despesas com diárias e passagens. Tal abordagem permitirá uma análise mais profunda, contrastando com o escopo mais amplo desta fiscalização, e contribuirá para aprimorar os controles internos e a eficiência na gestão de recursos na Agência.

212. Concluindo este tópico, retoma-se que ao consolidar os dados de orçamento discricionário de cada agência, observa-se que, em 2023, a ANM registrou o maior percentual de despesas com diárias nacionais em relação ao seu orçamento disponível, conforme apresentado na Tabela 6. A análise focada em viagens nacionais revelou uma tendência de precariedade de planejamento, sendo que aproximadamente 63% das viagens nacionais da ANM foram classificadas como urgentes.

213. Além disso, a ANM, especificamente, destaca-se tanto pelo volume de diárias quanto pela média de diárias por viagem, realizando ainda o pagamento de diárias por dias não úteis. A análise detalhada, especialmente para viagens com destino a Brasília, revelou uma média de sete diárias por viagem, sugerindo a necessidade de revisão das políticas de viagem para atividades administrativas.

214. Por fim, identificou-se servidores da ANM que receberam um quantitativo elevado de diárias no período de jan/2022 a jun/2024, superando inclusive o total de dias úteis disponíveis, o que sinaliza a urgência de serem fortalecidos os controles internos e de serem revisadas as justificativas apresentadas para tais concessões. A Auditoria Interna da ANM, que já iniciou uma auditoria focada nessa temática, poderá aprofundar a análise e eventualmente contribuir com o aprimoramento da gestão destes recursos.

215. Portanto, **propõe-se recomendar à ANM que reavalie a gestão e o processo de autorização e concessão de diárias e passagens, com destaque para as viagens: (i) classificadas como urgentes; (ii) com mais de cinco diárias contínuas; e (iii) com atividades essencialmente administrativas (destino a Brasília-DF) e que possam ser realizadas remotamente.**

VI.3.2 Agenda pública das autoridades

216. Introduzindo o segundo risco identificado na fiscalização *in loco*, que se refere à transparência ativa da agenda pública dos diretores da ANM, foram colhidos indícios de que a agenda pública dos membros da Diretoria Colegiada não esteja refletindo integralmente seus compromissos oficiais. Tal situação, se verificada, indicaria deficiências na transparência ativa das informações. A plena transparência nos compromissos oficiais das autoridades é essencial para assegurar a credibilidade e evitar mal-entendidos ou questionamentos desnecessários sobre as atividades da Diretoria Colegiada.

217. Ressalta-se que a simples ausência de informações em agenda, por determinado período, não caracteriza desalinhamento com condutas éticas e íntegras de agentes. No entanto, resta salientar que, principalmente em compromissos com os agentes regulados, é importante que essa agenda esteja disponibilizada em sua totalidade, pois mitigam-se os riscos de captura que cercam entidades públicas que lidam frequentemente com temas e processos de alta materialidade e relevância. Portanto, este relatório procurou identificar o grau de completude da agenda dos Diretores em determinado período, a fim de que haja a avaliação por parte da Agência se há a necessidade de aprimorar os controles associados à divulgação dessas informações e quais são as margens para melhoria.

218. Primeiramente, faz-se necessário introduzir o e-Agendas, sistema utilizado para a gestão das agendas públicas de autoridades. O Sistema e-Agendas, conforme estabelecido pelo Decreto 10.889/2021, é a plataforma oficial para divulgação das agendas de compromissos públicos dos agentes do Poder Executivo federal, sendo seu uso obrigatório para órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional. A plataforma assegura a publicidade padronizada das interações de agentes públicos com representantes de interesses e das hospitalidades concedidas a agentes públicos por entidades privadas em interesse institucional.

219. A Tabela 11 compila as informações divulgadas pelos Diretores da ANM, no período de 1º/1/2024 a 20/8/2024, tendo ocorrido na última data a extração dos dados via e-agendas (peça 97). Nessa tabela constam informações dos cinco diretores atuais da Agência; o número total de

registros de compromissos de cada um; o total de dias cobertos pela agenda; e o percentual desses dias em relação à quantidade de dias úteis do período (162 dias):

Tabela 11 – Dados da agenda pública dos diretores da ANM, no período de 1º/1 a 20/8/2024

Diretor	Registros	Dias cobertos pela agenda	Percentual em relação aos dias úteis
Diretor 01	141	94	58%
Diretor 02	37	29	18%
Diretor 03	65	87	54%
Diretor 04	84	96	59%
Diretor 05	73	73	45%

Fonte: Elaboração própria

220. Em análise, constatou-se que a média percentual dos dias úteis cobertos pela agenda dos diretores, no citado período, foi de 46,8%. Observa-se ainda que essa média foi reduzida pelos dados referentes ao Diretor 02, que possui somente 18% dos dias úteis cobertos pela agenda, **inexistindo registros no e-agendas desde o dia 26/4/2024, totalizando quase quatro meses completos sem eventos registrados pelo referido diretor**. Partindo-se do princípio de que as autoridades da Agência possuem atuação frequente em compromissos oficiais e ainda da necessidade constante de contato com o setor regulado, constata-se que há indícios de que existem lacunas não preenchidas em sua agenda, visto que ele esteve em exercício no período analisado.

221. Situações como a relatada acima podem suscitar ruídos desnecessários dentro do órgão, prejudicando a promoção da cultura de integridade da Agência, ainda que a ausência de marcação nas agendas decorra de falha na organização de suas atividades.

222. Neste sentido, destaca-se abaixo o disposto no art.12 do Decreto 10.889/2021:

O compromisso público realizado sem agendamento prévio deverá ser registrado e publicado no e-Agendas ou no sistema próprio, observado o disposto no art. 7º, no prazo de sete dias corridos, contado da data de sua realização.

223. No entanto, **constatou-se que esse registro em até sete dias corridos não é, geralmente, adotado pelos diretores da ANM, sendo que reuniões previamente agendadas são quase inexistentes no período avaliado** (peça 97). A Tabela 12 resume essas informações:

Tabela 12 – Percentual de compromissos dos diretores da ANM registrados prévia ou tardivamente, no período de 1º/1 a 20/8/2024

Diretor	Percentual de eventos registrados previamente	Percentual de eventos registrados após sete dias corridos
Diretor 01	1,42%	16,31%
Diretor 02	Sem registros prévios	59,46%
Diretor 03	3,08%	63,08%
Diretor 04	1,19%	44,05%
Diretor 05	1,37%	64,38%

Fonte: Elaboração própria

224. Ante o exposto, **propõe-se dar ciência à ANM, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a ausência do registro e publicação prévios no e-Agendas dos compromissos públicos dos diretores da Agência previamente agendados ou ainda não registrados e publicados no prazo de sete dias corridos, contado da data da realização daqueles ocorridos sem agendamento prévio, afronta os arts. 7º, inciso I, 11 e 12 do Decreto 10.889/2021.**

VI.4 Conclusão

225. Concluindo esta seção, primeiramente decidiu-se deixar de recomendar que a ANM aprimore o seu Plano de Integridade, tendo em conta que está em estudo plano de ação com essa finalidade, a ser concluído no prazo de quatro meses, ao final de fevereiro de 2025, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dele resultantes.

226. De mesmo modo, deixou-se de recomendar a ANM em relação à reavaliação de sua metodologia de análise de riscos de integridade, tendo em vista que o mesmo plano de ação também contempla esta finalidade, a ser concluído no prazo de quatro meses, ao final de fevereiro de 2025, ressaltando-se novamente a possibilidade de o TCU verificar futuramente a efetiva implementação e os impactos dele resultantes.

227. Em adendo, propõe-se recomendar à ANM que se avalie a conveniência e oportunidade de destinar um espaço físico exclusivo para as atividades da Comissão de Ética, previstas no art. 145 da Resolução-ANM 170/2024, tendo por objetivo a atuação independente da Comissão e o fortalecimento da cultura de integridade da Agência

228. Em relação à interinidade do cargo de Ouvidor, propõe-se recomendar à ANM, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU315/2020, que adote, ante o extenso lapso temporal superior a vinte e oito meses do exercício, pelo atual Ouvidor, da respectiva função na condição de interino, as medidas necessárias a fim de prover a referida função, em observância ao art. 23 da Lei 13848/2019, considerando os princípios da razoabilidade, segurança jurídica e eficiência, positivados no art. 2º da Lei 9.784/1999.

229. Especificamente em relação às despesas com diárias e passagens, propõe-se recomendar à ANM que reavalie a gestão e o processo de autorização e concessão de diárias e passagens, com destaque para: viagens classificadas como urgentes; viagens com mais de cinco diárias contínuas; e viagens com atividades essencialmente administrativas (destino a Brasília-DF) e que possam ser realizadas remotamente.

230. E por último, propõe-se dar ciência à ANM, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a ausência do registro e publicação prévios no e-Agendas dos compromissos públicos dos diretores da Agência previamente agendados ou ainda não registrados e publicados no prazo de sete dias corridos, contado da data da realização daqueles ocorridos sem agendamento prévio, afronta os arts. 7º, inciso I, 11 e 12 do Decreto 10.889/2021.

VII. Indicadores de resultado e desempenho

231. Indicadores e metas são ferramentas reconhecidamente essenciais na gestão de organizações, uma vez que propiciam o alinhamento de esforços da equipe com os objetivos estratégicos da organização, promovem a responsabilidade entre os colaboradores, permitem monitorar e avaliar de forma quantitativa o desempenho das unidades, para além de orientarem a tomada de decisões estratégicas.

232. O presente tópico trata do tema ‘Indicadores de Resultados no âmbito da ANM’ e está relacionado à Questão 3 do Acompanhamento, definida na fase de planejamento do trabalho, conforme a redação reproduzida a seguir:

Em que medida a ANM possui indicadores e metas capazes de tratar, medir e acompanhar o desempenho dos seus principais processos de trabalho, dos seus objetivos estratégicos e das suas áreas críticas, considerando como critérios as melhores práticas preconizadas na literatura, as competências e finalidades definidas em seu regimento interno e o seu planejamento estratégico?

233. Observa-se que a diretriz principal trazida pela pergunta é a verificação e a avaliação da sistemática de indicadores e metas adotadas pela Agência Reguladora em seus instrumentos de planejamento, de modo a examinar, em primeiro lugar, se foram de fato implementados e, em um segundo momento, se estão devidamente fundamentados e bem construídos.

234. É importante ressaltar que tal temática ainda possui um desdobramento adicional relacionado à nova metodologia de gestão estratégica adotada pelo Tribunal de Contas da União, a qual se baseia em OKRs (*Objectives and Key Results*). Considerando a sensibilidade da Estruturação da ANM enquanto objeto de controle, porquanto o assunto está enquadrado na Lista de Alto Risco (LAR) do TCU e permeia praticamente todos os trabalhos realizados no setor mineral, elencou-se um KR específico para ele com vistas a se estabelecer uma sistemática de monitoramento e avaliação da Agência. Transcrevem-se, adiante, o respectivo KR e o objetivo a ele correspondente, os quais constam do Sistema de Planejamento do TCU:

Objetivo 5 – Contribuir para que a governança e a gestão das entidades dos setores de petróleo, gás

natural e mineração sejam aprimoradas, para maximizar a entrega de valor à sociedade em suas atividades

KR 1 - Até o fim de 2024, estabelecer indicadores, em conjunto com a ANM, para monitorar a evolução da agência em áreas críticas priorizadas

235. Como se vê, o Objetivo 5/KR1 encontra forte conexão com a Questão 3 do Acompanhamento, de tal modo que o seu desenvolvimento foi incorporado ao escopo deste trabalho para fins de racionalização da força laboral da unidade.

236. Assim sendo, tem-se que os procedimentos relacionados à temática ‘Indicadores de Resultado e Desempenho da ANM’ podem ser subdivididos em duas etapas, a primeira vinculada à resposta propriamente dita da Questão 3 do Acompanhamento, que consiste na análise da estrutura existente de indicadores e metas na ANM.

237. A segunda etapa, relacionada ao OKR, aborda o tema essencialmente sob a ótica do controle externo, propondo-se a construção de um quadro de indicadores para ser usado como instrumento de acompanhamento da ANM pelo TCU. A construção do referido quadro pode se dar tanto pela seleção de alguns indicadores já adotados pela ANM e que se compreenda como devidamente representativos; como pela proposição de ajustes na formulação destes indicadores existentes; ou mesmo pela construção de novos indicadores que abarquem áreas e processos de trabalhos considerados relevantes pela unidade técnica, mas que não estejam abrangidos pelo portfólio de planejamento da Agência.

238. De todo modo, a realização desta etapa contou com ampla participação da ANM, que se deu por intermédio de reuniões com equipes representantes das unidades organizacionais responsáveis pelos processos de trabalho relacionados aos indicadores em discussão. Nos próximos tópicos, apresentam-se os resultados obtidos em cada uma das respectivas etapas mencionadas.

VII.1. Análise dos Indicadores de Resultado e Desempenho adotados pela ANM

239. No que diz respeito aos Indicadores de Resultado e Desempenho atualmente adotados pela ANM, identificou-se que há três instrumentos principais de planejamento que servem como fonte e organizam os indicadores formulados para acompanhamento e avaliação da Agência, sendo eles: o Plano Plurianual (PPA); a Avaliação de Desempenho Institucional (ADI); e o Plano Estratégico (PE) associado aos seus desdobramentos em nível tático (Plano de Diretrizes) e operacional (Planos Executivos).

240. Na sequência, faz-se uma breve elucidação destes instrumentos e da metodologia de seleção, construção e formulação de indicadores que foi neles implementada, para, enfim, realizar a sua análise.

VII.1.1 Plano Plurianual (PPA)

241. Conforme consigna o Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027 (peça 88), o PPA exerce a função de plano central de governo, fazendo a compatibilização entre os instrumentos de planejamento governamental e o orçamento. O Plano traz indicadores para aferir o nível estratégico (indicadores-chave nacionais), o nível tático (indicadores dos objetivos específicos), e o das entregas declaradas (indicadores das entregas). Aos indicadores estão vinculadas metas que revelam o valor que se visa alcançar para o indicador no período a que se refere.

242. No âmbito do PPA 2024-2027, foi concebido o Programa ‘3102 – Mineração Segura e Sustentável’, que traz como objetivo geral o de número 1274, qual seja: ‘Criar, no setor mineral brasileiro, um ambiente orientado para a sustentabilidade, a transição energética, a segurança do público e a atratividade aos investimentos’. Embora o Programa 3102 tenha como órgão responsável o MME, ressalta-se que a ANM é um dos principais agentes envolvidos, contando com uma série de indicadores vinculados a objetivos específicos e entregas que foram diretamente atribuídos a ela como unidade responsável.

243. O Quadro 3, a seguir, apresenta uma lista de todos os objetivos específicos e entregas cujo atingimento está relacionado à atuação da ANM, juntamente com o respectivo indicador estabelecido para a sua mensuração e acompanhamento. Elucida-se que, de acordo com a estrutura taxonômica adotada no PPA, para cada objetivo específico corresponde uma ou mais entregas, e para todos eles há a associação de um indicador.

Quadro 3 – Objetivos Específicos, Entregas e Indicadores relacionados à ANM previstos no PPA

Objetivo Específico	Entregas	Indicador	Descrição do Indicador
---------------------	----------	-----------	------------------------

Objetivo Específico	Entregas	Indicador	Descrição do Indicador
Aumentar a segurança da mineração para a sociedade brasileira	-----	Taxa de redução de nível de emergência de barragens de mineração (TRNE)	A TRNE mede a variação percentual do número de barragens em nível de emergência 2 e 3 em relação ao número de barragens em nível de emergência 2 e 3 em 31/12/2023.
	Sistema Integrado de Gestão de Barragens de Mineração 2.0	Taxa de desenvolvimento do Sistema Integrado de Gestão de Barragens de Mineração 2.0	Trata-se de porcentagem de implantação do sistema SIGBM 2.0 em substituição a versão atualmente em uso.
	Plataforma de fiscalização responsável para gerenciamento ativo dos riscos socioambientais dos empreendimentos minerários implementados.	Taxa de implementação da Plataforma de Fiscalização Responsiva - FIRMINA	Busca mensurar o percentual de avanço da implementação da plataforma de fiscalização responsável, indicando os empreendimentos que foram avaliados conforme os parâmetros de conformidade e estão classificados em relação aos níveis de risco.
Estimular a adoção de práticas sustentáveis no setor mineral brasileiro	Plano de fechamento de mina fiscalizados	Taxa de planos de fechamento de minas fiscalizados	Necessidade em se gerenciar o planejamento e a execução das análises técnicas referentes aos Planos de Fechamentos de Minas – PFM (Resolução ANM nº 68/2021), garantindo o devido fechamento das atividades de lavra e o retorno da área à população.
Criar um ambiente orientado para a atração de investimentos em pesquisa, produção e transformação mineral	-----	Índice de atratividade de Investimento	O Índice de Atratividade de Investimento - IAI tem por objeto mensurar os esforços da administração federal na atração de investimentos para o setor mineral brasileiro.
	Outorgas de títulos requerimentos de pesquisa automatizadas.	Elevar a automatização dos processos de outorga de títulos minerários dos sistemas existentes	Esse índice reflete a análise automatizada de requerimentos de outorga de títulos minerários, com aumento gradativo dos processos que entram e são decididos dentro dos sistemas existentes na ANM.
	Áreas para pesquisa e produção mineral ofertadas.	Percentual de Áreas Nominadas em Disponibilidade	O indicador evidencia o quanto a ANM está atendendo aos interesses do setor mineral dentro do universo de áreas do edital da Nova Disponibilidade.

Objetivo Específico	Entregas	Indicador	Descrição do Indicador
Ampliar as reservas de minerais estratégicos para a transição energética	-----	Percentual das reservas de minerais para a transição energética	% de aumento das reservas de minerais para a transição energética (lítio, terras raras, níquel, cobre, nióbio, alumínio, grafita, manganês, vanádio, silício e cobalto)
	Áreas para pesquisa e produção de minerais estratégicos para a transição energética ofertadas.	Áreas disponibilizadas com potencial para transição energética	O indicador demonstra a quantidade de áreas em rodadas da Nova Disponibilidade que contenham uma das substâncias Lítio, Cobalto, Cobre, Níquel, Urânio, Quartz ou Terras raras.
Ampliar o suprimento de insumos minerais estratégicos para a segurança alimentar	-----	% de produção de potássio e fosfato	Diminuir a dependência externa de minerais para a segurança alimentar com foco nos fertilizantes de fosfato e potássio. Analisar o percentual da produção nacional dos produtos em relação ao consumo total.
	Áreas para pesquisa e produção de insumos minerais para segurança alimentar ofertadas	Número de áreas disponibilizadas com potencial de extração de minerais para uso em segurança alimentar, tais como fertilizantes. Substâncias consideradas: Fosfato; Nitrato de potássio; Nitrato de sódio; Magnésio; Enxofre.	O indicador de número de áreas disponibilizadas com potencial de extração de minerais para uso em segurança alimentar, tais como fertilizantes. Substâncias consideradas: Fosfato; Nitrato de potássio; Nitrato de sódio; Magnésio; Enxofre.
Melhorar as condições socioeconômicas de municípios mineradores e afetados	-----	-----	-----
	Adimplência do pagamento da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais - CFEM aumentada.	Índice de adimplência da CFEM	Tendo em vista que os Órgãos de Controle identificaram um alto índice de inadimplência no recolhimento da CFEM, utilizamos a mesma metodologia adotada para construir o indicador de adimplência da CFEM
	Transparência na aplicação dos recursos da CFEM ampliada.	Índice de transparência na aplicação da CFEM	Mede a taxa de municípios mineradores que adotam medidas para dar transparência à aplicação dos recursos recebidos a título de CFEM

Objetivo Específico	Entregas	Indicador	Descrição do Indicador
-----	Parcerias com entes municipais para aprimoramento da gestão e aplicação dos recursos da CFEM implementadas.	Municípios beneficiados pelo aprimoramento da gestão e aplicação dos recursos da CFEM	Municípios beneficiados pela realização de parcerias voltadas à melhoria da gestão dos recursos recebidos de CFEM, com o objetivo de assegurar o retorno das riquezas para as populações locais na forma desenvolvimento socioeconômico.

Fonte: PPA - Programa 3102.

244. Observa-se, portanto, que, no âmbito do PPA 2024-2027, mais especificamente no Programa ‘3102 – Mineração Segura e Sustentável’, foram estabelecidos seis Objetivos Específicos; dez Entregas; e quatorze Indicadores relacionados à ANM, suas competências e processos de trabalho. O detalhamento pormenorizado de todos esses elementos, incluindo a fórmula dos indicadores e metas pactuadas, está consolidado na Peça 89.

245. Isso posto, parte-se para a explanação da metodologia adotada pela Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento e Orçamento (Seplan/MPO) para a construção dos programas do PPA e de seus desdobramentos em Objetivos Gerais e Específicos, Entregas, Indicadores e Metas. As informações reproduzidas adiante foram extraídas do Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027 (peça 88), o qual já pode ser considerado como uma boa prática do processo, haja vista que propicia o nivelamento e a harmonização de definições, metodologia e processos de trabalho. Adicionalmente, ressalta-se que a Lei 14.802/2024 e o Decreto 12.066/2024 formalizam e disciplinam o PPA, sobretudo nos temas relacionados a sua gestão, monitoramento, avaliação e revisão.

246. Inicialmente, para a elaboração dos Programas Finalísticos do PPA 2024-2027, a Seplan/MPO ofertou capacitações aos técnicos dos Ministérios na metodologia do PPA 2024-2027. Após a capacitação, foram realizados ciclos de oficinas presenciais com o objetivo de auxiliar os órgãos setoriais no processo de construção de Programas Finalísticos, bem como de permitir que representantes de vários órgãos e entidades pudessem contribuir para a elaboração dos programas que possuísem interface com suas áreas, possibilitando um olhar transversal e multissetorial no âmbito do PPA, potencializando o instrumento como fórum de coordenação das ações de Governo.

247. Ato contínuo, realizaram-se oficinas específicas sobre articulação entre os Planos Regionais de Desenvolvimento da Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste e o PPA 2024-2027, com o intuito de melhorar a regionalização/territorialização do instrumento.

248. Após cada ciclo de oficinas, os órgãos setoriais inseriram as propostas acordadas dos Programas Finalísticos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Essas propostas foram analisadas quanto à conformidade metodológica, consistência e factibilidade pela equipe da Seplan/MPO, que, eventualmente, demandou dos órgãos eventuais ajustes e esclarecimentos.

249. Em reuniões realizadas durante a etapa de execução do trabalho entre a equipe do TCU e as equipes da ANM, das quais se destaca a Superintendência Executiva e a sua Coordenação de Planejamento Estratégico, que foram as unidades responsáveis pela interlocução com o MME ao longo da formulação do Programa ‘3102 – Mineração Segura e Sustentável’ do PPA, colheram-se as percepções da Agência a respeito do respectivo Programa, com os seus objetivos, entregas, indicadores e metas, bem como da sua metodologia de elaboração.

250. Em suma, as equipes da ANM relataram como uma boa prática o fato de que o processo de elaboração do Programa do PPA teve uma maior interlocução do Ministério com os outros agentes envolvidos e relacionados aos desdobramentos do Programa em comparação com as edições anteriores, além de destacarem o processo de monitoramento contínuo da evolução das ações afetas à ANM, que é feito de forma periódica em reuniões conjuntas entre o MME e a Agência.

251. Por outro lado, as equipes da ANM apontaram a existência de algumas impropriedades em indicadores formulados para o acompanhamento de ações da Agência, o que envolve tanto a concepção do indicador em si quanto a fórmula numérica adotada. As observações indicadas pelas

equipes da ANM foram compiladas na Peça 90.

252. É importante ressaltar que os objetivos específicos e a definição de seus respectivos indicadores e metas foram consignados nos Anexos da Lei 14.802/2024, tornando o seu processo de alteração mais complexo. Todavia, tanto a Lei 14.802/2024 – em seu art. 19 – quanto o Decreto 12.066/2024 – em seu art. 12 – trazem a previsão de revisão anual do PPA, que abrange a inclusão, exclusão ou alteração de ‘indicadores e respectivas metas, em razão de impossibilidade de apuração ou a necessidade de aprimoramento da mensuração de objetivos específicos’.

253. Adentrando na parte analítica, cumpre sublinhar que a metodologia de elaboração do PPA é unificada e que a competência para a sua definição é da Sepplan/MPO; além disso, deve-se atentar para o fato de que, apesar de haver vários objetivos, entregas e indicadores sob a governabilidade da ANM, a elaboração propriamente dita do Programa ‘3102 – Mineração Segura e Sustentável’ teve como principal responsável o MME.

254. Destarte, uma vez que a avaliação da metodologia do PPA como um todo não faz parte do escopo do presente trabalho e que os dois agentes preponderantes na formulação do PPA no setor de mineração (Sepplan/MPO e MME) também não foram objeto desta ação de fiscalização, o que se propôs neste tópico foi tão somente a realização de uma análise expedita, com vistas a identificar eventuais riscos e impropriedades patentes, sempre com foco nos elementos que guardam relação com a área de atuação da ANM.

255. Considerando o que foi aqui exposto, a unidade técnica compreendeu que, de um modo geral, a metodologia de seleção e construção dos indicadores do Programa ‘3102 – Mineração Segura e Sustentável’ bem reflete os objetivos e entregas que se está propondo mensurar e monitorar, estando o processo de elaboração alinhado às boas práticas preconizadas pela literatura e por instituições de referência, com destaque para os manuais de órgãos e instituições governamentais nacionais e internacionais (IPEA, TCU, CGU, INTOSAI e OCDE) que foram utilizados como base metodológica.

256. Em relação às impropriedades listadas pela ANM, entende-se que se trata de casos pontuais, que não geram prejuízo para a proposta de planejamento baseada em indicadores e que são passíveis de ajustes nos ciclos de revisão previstos para o PPA. Ademais, salienta-se que as metas estabelecidas no âmbito do Programa ‘3102 – Mineração Segura e Sustentável’ não foram avaliadas, haja vista que, como os indicadores foram formulados de forma inaugural, ainda não há uma linha de base de referência definida.

257. Assim sendo, nas próximas verificações, é importante que se examine a sua razoabilidade, sendo que as metas devem ser ao mesmo tempo desafiadoras e alcançáveis, ou seja, estarem dentro das possibilidades da realidade e dos recursos disponíveis.

VII.1.2 Avaliação de Desempenho Institucional (ADI)

258. A Avaliação de Desempenho Institucional (ADI) é um instrumento de monitoramento sistemático e contínuo da atuação institucional dos órgãos e das entidades que contam com planos de cargos e de carreiras com remuneração composta por uma parcela de Gratificação de Desempenho. A ADI é prevista e disciplinada externamente pelo Decreto 7.133/2010 e, no âmbito da ANM, pela Resolução-ANM 75/2021.

259. Há que se destacar que a ADI tem como uma de suas principais repercussões a influência no resultado do pagamento de gratificações de desempenho – no caso da ANM, a Gratificação de Desempenho de Atividades de Recursos Minerais - GDARM (art. 1º, XXXII) e a Gratificação de Desempenho de Atividades de Produção Mineral - GDAPM (art. 1º, XXXIII), ambas instituídas pela Lei 11.046/2004.

260. Em síntese, a ADI cumpre o importante papel de monitorar a atuação institucional da ANM no alcance dos objetivos e metas organizacionais, segmentadas em Metas Globais e Intermediárias, além de poder considerar projetos e atividades prioritárias e condições especiais de trabalho, bem como outras características específicas.

261. Conforme dispõe o Decreto 7.133/2010, as metas globais devem ser compatíveis com as diretrizes, políticas e metas governamentais dos órgãos da administração direta aos quais a ANM está vinculada, estando também em consonância com o PPA, a LDO e a LOA. Além disso, devem ser objetivamente mensuráveis, utilizando-se como parâmetros indicadores que visem a aferir a qualidade dos serviços relacionados à atividade finalística do respectivo órgão, levando-se em conta, no momento de sua fixação, os índices alcançados nos exercícios anteriores.

262. Por sua vez, as metas intermediárias, que são referentes às equipes de trabalho, devem ser elaboradas em consonância com as metas globais, abranger as ações mais representativas e podem ser segmentadas segundo critérios geográficos, de hierarquia organizacional ou de natureza de atividade.

263. Em regra, a ADI é estruturada para ser realizada em ciclos anuais, sendo que, atualmente, a ANM se encontra no seu sexto ciclo de avaliação. No que diz respeito à governança da ADI, pode-se dividi-la em três eixos, (i) planejamento e elaboração, (ii) execução e monitoramento e (iii) revisão.

264. A fase de planejamento da ADI começa em outubro do ano anterior ao ciclo. A proposta da ADI é elaborada por um grupo de trabalho (GT) composto por representantes de todas as áreas, indicados pelos respectivos Superintendentes. Na sequência, cada superintendência avalia a proposta e, ao final das discussões, é elaborada uma Nota Técnica conjunta consolidando a proposta da ADI. Por fim, a proposta consolidada deve ser validada pela Comissão de Acompanhamento da Avaliação de Desempenho da ANM (CAD) e aprovada pela Diretoria Colegiada, que edita uma resolução específica formalizando a proposta.

265. Em relação ao monitoramento, tem-se que a ADI é acompanhada trimestralmente em processo conduzido pela SPE e organizado documentalmente na plataforma SEI. O processo de monitoramento ocorre com todas as áreas participantes, inserindo-se os resultados e justificativas necessárias no respectivo processo SEI, o qual é consolidado pela SPE, validado pela CAD e aprovado pela DIRC.

266. A revisão da ADI não possui uma janela temporal definida, podendo ocorrer durante todo o ciclo de realização da ADI por iniciativa das áreas participantes ao solicitarem alterações relacionadas aos seus indicadores e metas, acompanhadas sempre das devidas justificativas. Similarmente aos outros processos, as solicitações de alterações são consolidadas pela SPE, validadas pela CAD e aprovadas pela Diretoria Colegiada, que edita uma resolução atualizando os termos da ADI.

267. De modo a ratificar a robustez do processo de governança da ADI, a ANM elencou os controles internos nele existentes, dos quais se destacam (peça 50):

- a) o alto grau de formalização dos procedimentos estabelecidos – ressaltando-se que, para além do Decreto 7.133/2010 e da Resolução-ANM 75/2021, há a instauração de um processo SEI com nível de acesso público em cada ciclo avaliativo da ADI (48051.001796/2020-09 - 2º ciclo; 48051.000563/2021-61 - 3º ciclo; 48051.004249/2021-58 - 4º ciclo; 48051.005962/2022-08 - 5º ciclo; e 48051.006152/2023-41 - 6º ciclo);
- b) a segregação de funções, existindo diferentes instâncias de aprovação das decisões da ADI, incluindo deliberações colegiadas;
- c) a transparência nos resultados, com a disponibilização de Painéis BI na Intranet para acompanhamento contínuo e a publicação das alterações e resultados em resolução da ANM; e
- d) o projeto em andamento, com prazo previsto de implementação para dezembro/2024, de um Guia da ADI da ANM, com todo o detalhamento da sistemática de elaboração, monitoramento, alteração, governança e boas práticas da ADI.

268. Por fim, na Tabela 13, a seguir, é mostrado o Quadro de Metas do ciclo vigente da ADI da ANM, com uma visão sintética dos indicadores e metas estabelecidos para o ano de 2024. Ressalta-se que o documento completo da ADI 2024 – a Resolução-ANM 147/2023 – está colacionado à Peça 91.

Tabela 13 – Quadro de Metas do 6º Ciclo da ADI da ANM (2024)

Macroprocessos	Itens	Metas Intermediárias	Responsável	Meta	Peso Intermediário	Peso Global do grupo
OUTORGA	M1	M 1.1 Taxa de Outorga de Título de Lava	S.OUTORGA	80%	35%	27,5%
		M 1.2 Taxa de Análise de Requerimento de Autorização de Pesquisa	S.OUTORGA	85%	25%	
		M 1.3 Taxa de Análise de Recursos	S.OUTORGA	20%	10%	
		M 1.4 Taxa de Disponibilidade de Áreas em Oferta Pública	S.ORD. MINERAL	10%	30%	
FISCALIZAÇÃO	M2	M 2.1 Taxa de Fiscalização da Produção Mineral	S.FISCALIZAÇÃO	70%	25%	27,5%
		M 2.2 Taxa de Segurança de Barragens	S.BARRAGEM	90%	25%	
		M 2.3 Taxa de Análise de Relatório Final de Pesquisa	S.FISCALIZAÇÃO	70%	25%	
		M 2.4 Taxa de Eficiência de Fiscalização e Cobrança de Receitas	S.ARRECADAÇÃO	80%	25%	
SUPORTE	M3	M 3.1 Taxa de Consolidação do Controle de Bens de Almoxarifado nas 26 UG'S	S.ADMINISTRAÇÃO	60%	20%	20%
		M 3.2 Taxa de Racionalização/Padronização/Modernização das Edificações das Unidades ANM	S.ADMINISTRAÇÃO	60%	20%	
		M 3.3 Taxa de Satisfação de Atendimento de Demandas de Gestão Documental	S.ADMINISTRAÇÃO	80%	20%	
REGULAÇÃO	M4	M 3.4 Taxa de Execução Orçamentária da ANM Referente as Despesas Discricionárias	S.ADMINISTRAÇÃO	80%	30%	20%
		M 3.5 Taxa de Monitoramento do Programa de Gestão de Desempenho	S.GESTÃO DE PESSOAS	100%	10%	
		M 4.1 Taxa de Cumprimento da Agenda Regulatória	S.REGULAÇÃO	30%	70%	
		M 4.2 Taxa de Publicação de Estudos	S.REGULAÇÃO	80%	30%	

IDIM = M1 + M2 + M3 + M4

*IDIM = Índice de Desempenho Institucional Médio

Fonte: Resolução ANM 147, de 21 de dezembro de 2023.

269. De se ver que a ADI 2024 da ANM é composta por 15 (quinze) indicadores, os quais são distribuídos entre os três macroprocessos finalísticos (Outorga, Fiscalização e Regulação) e um macroprocesso de Suporte.

270. Neste ponto, importa salientar que, por conta da aprovação da reestruturação do plano de cargos e carreiras da ANM, promovido pela Lei 14.875/2024, a partir de 1º/1/2026 as principais carreiras da ANM (Especialista em Recursos Minerais, Analista Administrativo, Técnico em Atividades de Mineração e Técnico Administrativo) passarão a ser remuneradas exclusivamente por subsídio, fixado em parcela única, ou seja, não serão mais devidas as gratificações de desempenho.

271. Neste contexto, é de se esperar que a ADI acabe por perder relevância institucionalmente, haja vista que o seu principal ponto de distinção era justamente o vínculo com a avaliação de desempenho dos servidores e que existe um outro instrumento de planejamento e de gestão tido como o principal pela ANM, que é o Planejamento Estratégico.

272. Embora a ANM reconheça o efeito retratado acima, a Agência aponta que as funcionalidades de gestão de desempenho relacionadas à ADI podem ser absorvidas e até otimizadas por outro instrumento previsto para ser implantado no órgão e que é exclusivo para essa finalidade, qual seja, o Programa de Gestão de Desempenho (PGD), modelo de gestão instituído pela Administração Pública Federal por meio do Decreto 11.072/2022 e regulamentado pelas Instruções Normativas 24/2023 e 52/2023.

273. O PGD é apresentado como um indutor de melhoria do desempenho institucional no serviço público, com foco na vinculação entre o trabalho dos participantes, as entregas das unidades e as estratégias organizacionais. Feita essa breve explanação acerca da ADI no âmbito da ANM, parte-se, então, para a sua análise.

274. Primeiramente, ao examinar os aspectos formais e de governança, entende-se que a ADI está amparada em boas práticas, sobretudo no que diz respeito ao seu respaldo normativo, conferido pelo Decreto 7.133/2010 e pela Resolução-ANM 75/2021; às várias instâncias decisórias existentes ao longo dos processos de aprovação, monitoramento e revisão; bem como no elevado índice de transparência atribuído aos documentos produzidos na ADI, com destaque para os Processos SEI instaurados em cada ciclo avaliativo e as Resoluções publicadas com a proposta de ADI aprovada e eventuais alterações.

275. Em segundo lugar, tem-se a análise de mérito da seleção e formulação dos indicadores e metas adotados na ADI da ANM. Para esta análise, tomou-se por base principal o Quadro de Metas do 6º Ciclo da ADI da ANM (2024), apresentado anteriormente na Tabela 13.

276. Aqui, é importante colocar a ADI em perspectiva e observar que, na ANM, ela consiste em um instrumento de planejamento e gestão complementar, essencialmente vinculado à avaliação de desempenho dos servidores e com diretrizes de formulação específicas estabelecidas pelo Decreto 7.133/2010, com destaque para a disposta em seu art. 5º, § 3º, que prevê a utilização, como parâmetros, de ‘indicadores que visem a aferir a qualidade dos serviços relacionados à atividade finalística do respectivo órgão, levando-se em conta, no momento de sua fixação, os índices

alcançados nos exercícios anteriores.’. É dizer, há uma certa limitação imposta na seleção e formulação dos indicadores, que devem privilegiar a mensuração da atividade fim da Agência e compor um registro histórico.

277. Nesta senda, comprehende-se que os indicadores adotados atendem à disposição de aferirem a atividade finalística da ANM, haja vista que os três macroprocessos da Agência estão abrangidos pelos indicadores e, mais especificamente, que as seis superintendências finalísticas possuem indicadores que refletem a sua atuação e produtividade.

278. De todo modo, vale mencionar que, apesar do foco prioritário nas atividades finalísticas, o quadro de metas também traz indicadores do macroprocesso de suporte para temas considerados relevantes, como gestão documental, gestão das edificações, execução orçamentária, entre outros, além do fato de que alguns projetos estratégicos são incluídos na composição de indicadores finalísticos, como por exemplo, a medição da evolução do Projeto de Fiscalização Responsiva (FIRMINA), que foi incorporado à Taxa de Fiscalização da Produção Mineral (TFPM) no ciclo avaliativo vigente.

279. Adicionalmente, no que diz respeito à preocupação com uma visão histórica dos resultados, salienta-se que, ao comparar todos os seis quadros de metas já adotados pela ANM em suas ADIs, nota-se que há uma estabilidade nos indicadores adotados para o núcleo finalístico e que há, em alguns indicadores, um vínculo da meta estabelecida com a média do resultado produzido nos últimos anos.

280. Em relação à utilização da média dos últimos anos como referência para a meta, embora tal expediente cumpra o desígnio de manter uma conexão com os resultados obtidos nos anos anteriores, observa-se que, por vezes, a sua aplicação pode gerar um efeito de distorção, pois há anos em que os resultados são afetados por eventos episódicos, como greves dos servidores, pandemia etc. e que acabam poluindo a referência nos anos subsequentes.

281. Adentrando na avaliação das metas, tem-se que, nos últimos dois anos, o nível de atingimento global ficou na casa dos 100%, com 99,88% no 4º Ciclo da ADI (ano-exercício 2022) e 100% no 5º ciclo da ADI (ano-exercício 2023), sendo que vários resultados intermediários superaram, em muito, o valor estabelecido para a meta. Associa-se a isso a análise de alguns casos concretos em que se observa o estabelecimento de metas móidas, a exemplo da meta de 30% na Taxa de Cumprimento da Agenda Regulatória; da meta de 20% na Taxa de Análise de Recursos; da meta de 70% na Taxa de Fiscalização da Produção Mineral; entre outros.

282. No caso dos indicadores que utilizam a média do resultado obtido nos últimos anos como referência, há ainda o complicador de que, ao estabelecer metas abaixo de 100%, possibilita-se que, respaldado por um atingimento da meta, o resultado obtido e a média consolidada caiam ano após ano. Em suma, comprehende-se que os indicadores estabelecidos estão aderentes aos preceitos do Decreto 7.133/2010, sobretudo no que se refere à representatividade das atividades finalísticas da instituição e da manutenção de um registro histórico dos resultados.

283. Por outro lado, em relação ao risco identificado de subdimensionamento das metas, elucida-se que, para os indicadores que tratam dos tópicos mais sensíveis da atuação da Agência e para os quais se identificou maior criticidade na insuficiência das metas estabelecidas, propor-se-á, no âmbito do quadro de indicadores a ser utilizado pelo TCU para o acompanhamento da ANM – que será pormenorizado na Seção VII.2 –, uma visão mais detalhada e ampliada, abrangendo a análise do comportamento e da tendência dos respectivos resultados ao longo dos anos, a fim de avaliar se há impactos relevantes e que mereçam alguma intervenção específica.

VII.1.3 Plano Estratégico

284. A ANM considera o Planejamento Estratégico (PE) como o seu principal instrumento de gestão, no qual são apresentados os objetivos da Agência, no horizonte de 10 anos, e as ações a serem empreendidas, organizadas em ciclos de 4 anos. Em síntese, o PE funciona como um compromisso firmado pela ANM junto à sociedade e seus servidores.

285. Destaca-se que o Plano Estratégico de 2024-2027 é apenas o segundo elaborado pela Agência. A ANM ressalta que, embora a cultura estratégica ainda esteja em desenvolvimento, há um crescimento na maturidade entre os servidores da Agência nesse aspecto.

286. A construção do Plano Estratégico da ANM foi guiada pela própria SPE. Para um melhor andamento dessa construção, a SPE realizou uma série de ações preparatórias e de capacitação. Dentre elas, importa destacar:

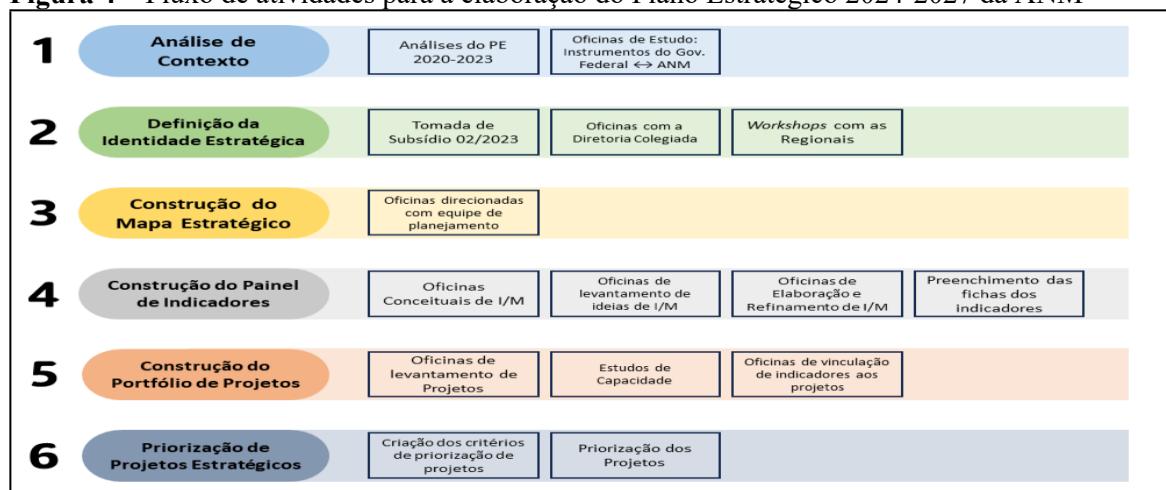
a) a realização de uma série de cursos sobre planejamento estratégico e elaboração de indicadores de desempenho na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP);

b) o estudo de diversos materiais sobre o assunto adotados como referência pelo Governo Federal, como por exemplo, o ‘Guia referencial para medição de desempenho’, o ‘Guia técnico de Gestão Estratégica - Governo Federal’, a publicação ‘Indicadores – Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública’, entre outros; e

c) ações de *benchmarking* com outras Agências Reguladoras, nomeadamente a ANAC e a ANATEL; e iv) o estudo do plano estratégico de outras instituições públicas, como ANVISA, ANTT, ANCINE, ANS, ANP, TCU, CGU, entre outros.

287. Uma vez concluídas as ações preparatórias e de capacitação, a equipe responsável da SPE deu início à elaboração, propriamente dita, do Plano Estratégico 2024-2027. As atividades realizadas para a construção do Plano podem ser segmentadas em seis etapas sucessivas, conforme ilustrado na Figura 4, abaixo:

Figura 4 – Fluxo de atividades para a elaboração do Plano Estratégico 2024-2027 da ANM



Fonte: Elaboração Própria com base no Nota Técnica SEI Nº 4523/2024-DIRCI/SPE-ANM/DIRC (Peça 50).

288. Do fluxograma apresentado, convém salientar a realização de um procedimento de Tomada de Subsídios na Etapa 2, de ‘Definição da Identidade Estratégica’, que é um mecanismo que possibilitou a participação da sociedade e dos agentes interessados na atuação da ANM, contemplando diferentes técnicas de coleta de dados, ideias, sugestões e opiniões sobre os temas afetos à Agência para que fossem utilizados como subsídio para as etapas seguintes do desenvolvimento do Plano Estratégico.

289. Outro ponto a se destacar é a série de oficinas internas realizadas para colher percepções, orientar e construir materiais a serem utilizados no Plano, mostrando ampla interface com as diferentes áreas e níveis hierárquicos da agência, bem como o alto grau de participação e de envolvimento institucional buscado ao longo do processo.

290. Ademais, pontua-se que o Plano da ANM também contou com a construção de um portfólio de projetos estratégicos. Com a finalização de todas as etapas retratadas na Figura 4, o Plano Estratégico 2024-2027 da ANM foi concluído e publicado no website oficial da Agência (<https://www.gov.br/anm/>), estando também colacionado à Peça 92.

291. Conforme informado pela ANM, a etapa seguinte é a reformulação do Plano de Diretrizes, instrumento tático, que cumpre o papel de desdobramento da estratégia da ANM e, posteriormente, dos Planos Executivos e do Plano de Gestão Anual. A ANM também ressalta que o Comitê de Governança da ANM está em fase de implementação e cumprirá, entre outras funções, o papel de alinhamento e monitoramento da implementação estratégica na Agência, acompanhando os objetivos, os projetos, os indicadores e as metas integrantes do plano estratégico.

292. O Quadro 4, adiante, apresenta uma síntese do painel de indicadores construído no âmbito do PE 2024-2027. A versão completa, com o detalhamento das fórmulas e metas pactuadas para cada

indicador consta da Peça 93.

Quadro 4 – Objetivos e Indicadores Estratégicos estabelecidos no PE 2024-2027 da ANM

Objetivo Estratégico	Indicador Estratégico	Descrição do Indicador
OE1 - Estimular atividades reguladas com foco na segurança da mineração e na sustentabilidade, criando um ambiente orientado para atração de investimentos.	Taxa de redução do nível de emergência das barragens	A média ponderada da variação do número de barragens em nível de emergência 1, 2 e 3.
	Taxa de aumento/melhoria das fiscalizações de Pesquisa e Lavra	Mostra o aumento das ações de fiscalização de pesquisa e lavra realizadas em um período, quando se compara a quantidade de ações antes da implementação da FIRMINA.
OE2 - Promover a desburocratização, simplificação, integração e inovação dos processos organizacionais com ênfase na melhoria da prestação de serviços.	Taxa de satisfação dos serviços prestados pela ANM	Satisfação com os serviços avaliados
	Taxa de Automação de títulos minerários	Reflete a análise automatizada de requerimentos de outorga de títulos minerários.
	Taxa de áreas nominadas em Disponibilidade	Mostra o percentual de áreas Nominadas e Aptas para Disponibilidade que entraram em Rodadas.
OE3 - Aprimorar a regulação e FOMENTAR a inovação e a competitividade do setor	Taxa de aplicação de ferramentas de boas práticas regulatórias	Implementação de boas práticas regulatórias para edição de normativos
	Taxa de Cumprimento da Agenda Regulatória (TCAg)	Percentual de cumprimento dos cronogramas dos projetos da Agenda Regulatória
	Taxa de Estudos da Economia Mineral	Número de entregas de estudos na área de economia mineral concluídas no período em relação ao planejado.
OE4 - Implementar ações regulatórias que promovam a ampliação das reservas dos minerais estratégicos para a transição energética e segurança alimentar.	Taxa de áreas disponibilizadas em editais com potencial de extração de minerais com uso para segurança alimentar	Mostra o percentual de áreas aptas para disponibilidade do Estoque SOPLE com potencial para extração de substâncias com uso em segurança alimentar que foram disponibilizadas em editais no período.
	Taxa de áreas disponibilizadas com potencial de extração de minerais estratégicos com uso para transição energética	Mostra o percentual de áreas com potencial para extração de minerais estratégicos com uso na transição energética disponibilizadas nas Rodadas de Disponibilidade frente ao total de áreas no Estoque.
	Taxa de Prioridade de Outorga de áreas para Transição Energética	Priorização de análises de requerimentos de títulos minerários de minerais estratégicos de Transição Energética
	Taxa Prioridade de Outorga de áreas para a Segurança Alimentar	Priorização de análises de requerimentos de títulos minerários de minerais estratégicos de Segurança Alimentar
OE5 - Garantir a evolução tecnológica contribuindo para gestão eficiente.	Índice de Maturidade em Governança de Tecnologia da Informação (iGovTI)	Resultados oficiais fornecidos pela Plataforma de Autodiagnóstico do iGOVISP.
	Taxa de Execução da Digitalização de Processos Ativos	Quantidade de processos ativos da ANM convertidos do físico para o digital.
OE6 - Gerir recursos com eficiência e transparência.	Taxa de Repasses a Entes Produtores (IDCFEMP)	Tempestividade no repasse da cota parte da CFEM aos Entes beneficiários.
	Taxa de Cobrança da CFEM (IPCCFEM)	O número de processos de cobrança abertos no período.
	Taxa de Contencioso da CFEM (IAPCFEM)	O número de Pareceres emitidos no período.
	Taxa de Contencioso das Outras Receitas (IAPOR)	O número de Pareceres emitidos no período.
	Taxa de Destinação de orçamento discricionário para projetos estratégicos.	Avaliar a aplicação da ANM, dentro dos recursos de orçamento disponíveis, em projetos estratégicos. Também permite identificar e ajustar eventuais desvios de rota.
OE7 - Desenvolver as pessoas e o ambiente, aprimorando os talentos e o desempenho institucional	Taxa de servidores capacitados	A capilaridade e abrangência das ações de capacitação.
	Taxa avaliação qualitativa do Programa de Gestão do Desempenho	O indicador mostrará o nível de execução dos planos de entrega e sua avaliação qualitativa.
OE8 - Fortalecer a comunicação interna, externa e a relação com os Stakeholders.	Taxa de aumento de Transparência Ativa	Transparência ativa da ANM como ferramenta de melhoria da comunicação com os stakeholders.
	Taxa de satisfação do usuário nas respostas da ANM via LAI	- Atendimento dos pedidos de usuários da ANM via LAI - Compreensão das respostas fornecidas pela ANM via LAI
	Taxa de satisfação sobre o portal institucional da ANM	Efetividade do portal da ANM como canal de comunicação e relacionamento com o público externo
	Taxa de Satisfação dos Canais de	Efetividade da ANMNet como canal de comunicação

Objetivo Estratégico	Indicador Estratégico	Descrição do Indicador
	Comunicação Interna	institucional com o público interno da ANM
	Taxa de Satisfação do usuário em processos de controle e participação social - PPCS	Classificação de satisfação indicada pelo usuário
OE9 - Aprimorar o sistema de governança e gestão com foco na entrega de valor à sociedade	Taxa de implementação da Estratégia	Medir o desempenho anual da estratégia da ANM, tendo por base o alcance dos indicadores estratégicos 2024-2027.
	Índice de avaliação de governança institucional - iESGo	Avalia as práticas de governança e adota parâmetros de sustentabilidade social e ambiental.
	Taxa de Eficácia do tratamento de riscos priorizados	Tratamento dos riscos de forma eficaz
	Taxa de Eficácia do combate ao conflito de interesses	Avaliar se as campanhas de prevenção ao conflito de interesses estão tendo resultado na ANM
	Taxa de Evolução dos Projetos Estratégicos	Mostra que os projetos estão em andamento (se dentro do previsto) considerando as condições (cenários) oferecidas.

Fonte: Elaboração Própria com base na Planilha de Indicadores PE 2024-2027 (peça 93).

293. Do Quadro 4 se depreende que o Painel de Indicadores do PE 2024-2027 da ANM conta com 31 Indicadores, segmentados em nove Objetivos Estratégicos. É interessante observar que, dentre os indicadores adotados, alguns reproduzem ou são referenciados em indicadores constantes do PPA, como as Taxas de Áreas Disponibilizadas, e da ADI, como a Taxa de Cumprimento da Agenda Regulatória (TCAg), enquanto outros são baseados em indicadores externos (como o iESGo e o iGovTI), enquanto a maioria foi desenvolvida pela ANM exclusivamente no âmbito do PE.

294. Finda a explanação acerca da metodologia de elaboração do PE 2024-2027 da ANM e da apresentação do respectivo Painel de Indicadores, parte-se, então, para a sua análise.

295. Iniciando pela metodologia que lastreou a construção do PE 2024-2027 da ANM, deve-se atentar para o fato de que a ANM adotou uma abordagem de execução autônoma para a formulação do seu Plano Estratégico, isto é, sem a contratação de consultorias ou serviços de assessoramento, como, conforme a equipe da ANM informou, foi a solução adotada por outras agências reguladoras. Neste contexto, considera-se que a etapa preliminar de preparação e de capacitação realizada pela equipe responsável da SPE foi essencial para respaldar a abordagem escolhida, devendo ser reconhecida como uma boa prática.

296. No que diz respeito à trilha metodológica percorrida, representada anteriormente na Figura 5, convém observar que ela reproduz, de forma apurada, as etapas previstas no Guia Técnico de Gestão Estratégica, publicação que faz parte do programa TransformaGov, instituído pelo Decreto 10.382/2020, o qual tem por objetivo modernizar a gestão estratégica dos órgãos integrantes da administração pública federal. Somando-se a isso a ampla interlocução realizada com agentes externos, por meio da Tomada de Subsídios 02/2023, e internos, por intermédio das diversas oficinas e workshops, comprehende-se ser possível concluir que o PE 2024-2027 da ANM foi metodologicamente bem amparado.

297. Em relação ao mérito dos indicadores estabelecidos no âmbito do PE 2024-2027, há que se salientar o agrupamento em objetivos estratégicos, conectando, assim, os indicadores a finalidades mais amplas e transformadoras; também é interessante observar o alinhamento dos objetivos e indicadores do PE 2024-2027 com aqueles estabelecidos no PPA e na ADI, mostrando a harmonização entre esses três instrumentos de planejamento; por fim, entende-se que o amplo leque de objetivos e indicadores abrangem de modo satisfatório as demandas e desafios a serem enfrentados pela ANM.

298. Quanto às metas, similarmente ao que ocorre no caso do PPA, como a maior parte dos indicadores foram formulados de forma inaugural, não há uma referência que permita fazer uma avaliação pormenorizada acerca do seu equilíbrio entre o viés desafiador e a factibilidade, motivo pelo qual se remete esta análise para um momento futuro.

VII.2 Construção do Quadro de Indicadores de Acompanhamento da ANM pelo TCU

299. Conforme mencionado no início do capítulo, para além do estudo, verificação e análise da metodologia e da estrutura existente na ANM de indicadores de resultado e desempenho, incorporou-se ao presente trabalho a execução de um dos OKRs da unidade, o qual prevê o

estabelecimento de ‘indicadores, em conjunto com a ANM, para monitorar a evolução da Agência em áreas críticas priorizadas.’. A seguir serão detalhadas as premissas e diretrizes que nortearam esta atividade, bem como o respectivo produto desenvolvido.

300. A principal diretriz assumida para a realização deste tópico do trabalho decorre do fato, facilmente observável nas exposições anteriores, de que a ANM já possui um amplo leque de indicadores estabelecidos, mais especificamente, cinquenta e quatro indicadores distintos entre o PPA, a ADI e o PE. Desta forma, em privilégio à eficiência, a ideia foi aproveitar ao máximo os indicadores existentes, seja exatamente com a mesma formulação adotada, seja com algum ajuste caso se entenda necessário.

301. Para as situações em que a equipe identificou a inexistência de indicadores que cobrissem, sob a perspectiva desta equipe de auditoria, uma determinada área ou processo de trabalho relevante ou sensível da ANM e que se compreendeu pela importância de tê-lo retratado no âmbito do acompanhamento, buscou-se a implementação de um indicador que tenha por base algum levantamento já realizado pela Agência dentro de seus procedimentos, sempre com o intuito de gerar o menor encargo adicional possível.

302. No que tange às metas, o racional adotado foi o mesmo, isto é, no caso de indicadores que serão apenas replicados e já possuem metas pactuadas, acompanhar-se-á a sua evolução; por outro lado, nos indicadores em que houve alguma espécie de modificação ou que foram, de fato, inovações, não será estipulada qualquer meta de forma apriorística, sendo feito apenas o seu monitoramento, de tal modo a validar a sua pertinência e identificar eventuais distorções relevantes. De qualquer forma, na hipótese de se concluir pela sua adequação e relevância, pode-se avençar, juntamente com a ANM, uma meta para exercícios futuros.

303. Embora o enunciado do OKR mencione o monitoramento de ‘áreas críticas priorizadas’, considerando que os problemas relacionados à estruturação insuficiente da ANM em termos de recursos humanos, de bens capital e orçamentários são generalizados; e que este é o primeiro acompanhamento de amplo espectro realizado pelo TCU na ANM, entendeu-se por prudente abranger, neste momento inicial, um número maior de áreas da Agência a fim de traçar um verdadeiro diagnóstico da capacidade do órgão de realizar suas atividades a contento frente às suas demandas.

304. Neste contexto, os indicadores selecionados abrangem todas as cinco superintendências vinculadas às atividades finalísticas da ANM (Fiscalização, Outorga e Regulação), três superintendências correspondentes à área meio da Agência, mas que apresentam algum aspecto estratégico ou crítico, e, por fim, a Corregedoria, órgão de assistência direta e imediata da Diretoria Colegiada que foi classificada como sensível pela equipe de fiscalização – as motivações serão pormenorizadas mais adiante.

305. O Quadro 5, a seguir, apresenta de forma gráfica a categorização e a identificação detalhada das unidades internas da ANM que serão objeto de acompanhamento por meio do quadro de indicadores do TCU proposto.

Quadro 5– Identificação das unidades internas da ANM que serão monitoradas no quadro de indicadores do TCU



Fonte: Elaboração Própria.

306. Vale ressaltar que, para o escopo deste trabalho, estabeleceu-se apenas a construção do quadro de indicadores a ser utilizado pelo TCU como instrumento de monitoramento e acompanhamento da ANM, não sendo realizada ainda qualquer medição de resultados relacionados aos indicadores. A partir do pressuposto de que o acompanhamento deve ser realizado de forma periódica e de que a maior parte dos indicadores que serão utilizados já são adotados pela ANM, propõe-se que a medição dos resultados seja sempre realizada após a publicação do Relatório de Gestão da ANM.

307. Quanto ao momento proposto para a medição, consubstancia aquele em que a própria Agência já terá concluído o trabalho de aferir e consolidar estes valores. Assim sendo, o primeiro ciclo de medição pelo TCU se daria no ano de 2025, seja em uma fase distinta no âmbito deste mesmo processo de Relatório de Acompanhamento, seja em novo processo de controle externo.

308. Nos próximos tópicos, apresenta-se, primeiramente, um detalhamento tanto dos indicadores novos, que foram criados por iniciativa da equipe do TCU, mas em conjunto e com a ratificação das equipes da ANM; como dos indicadores ajustados, que trazem alguma modificação em relação aos já adotados pela ANM. Em um segundo momento, será apresentada uma versão sintética da matriz de indicadores, contemplando todos os indicadores a serem adotados na sistemática proposta.

VII.2.1 Inovações e adequações trazidas no Quadro de Indicadores do TCU

309. No que diz respeito aos ajustes feitos em alguns indicadores já implantados pela ANM, ressalta-se que tais adaptações têm, basicamente, as mesmas motivações e causas raízes. A primeira delas reside na natureza limitada da informação fornecida por alguns indicadores ao consolidar uma série de dados em apenas um único número resultante. Tem-se como exemplo deste efeito os indicadores ‘Taxa de Análise de Títulos de Lavra (TATIL)’ e ‘Taxa de Fiscalização da Produção Mineral (TFPM)’, cujas fórmulas são mostradas nos Quadros 6 e 7.

Quadro 6 – Detalhamento da Fórmula do indicador Taxa de Análise de Título de Lavra (TATIL)

M 1.1 - TAXA DE ANÁLISE DE TÍTULO DE LAVRA (TATIL)

$$\text{TATIL} = \text{ICL} + \text{IRL} + \text{IPLG} + \text{IRE}$$

Meta = 80 %

Definições:

ICL = Indicador de requerimento de Concessão de Lavra decidido (deferido + indeferido), que será dado por: $(45\% \times \text{CL decididas}/\text{M5CL})$

IRL = Indicador de requerimento de Registro de Licença decidido (deferido + indeferido), que será dado por: $(25\% \times \text{RL decididos}/\text{M5RL})$

IPLG = Indicador de requerimento de Permissão de Lavra Garimpeira decidido (deferido + indeferido), que será dado por: $(25\% \times \text{PLG decididas}/\text{M5PLG})$

IRE = Indicador de requerimento de Registro de Extração decidido (deferido + indeferido), que será dado por: $(5\% \times \text{RE decididos}/\text{M5RE})$

M5 = Média das decisões (deferidos + indeferidos) dos últimos 05 anos

Fonte: Resolução ANM 147/2023.

Quadro 7 – Detalhamento da Fórmula do indicador Taxa de Fiscalização da Produção Mineral (TFPM)

M 2.1 - TAXA DE FISCALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO MINERAL (TFPM)

$$\text{TFPM} = 20\% \times (\text{FMCL Realizadas} / 506) + 20\% \times (\text{FAMI Realizadas} / 143) + 15\% \times (\text{FMRL Realizadas} / 264) + 15\% \times (\text{FPLG Realizadas} / 209) + 5\% \times (\text{FMGU Realizadas} / 66) + 15\% \times (\text{IAFRES Realizadas} / 4) + 5\% \times (\text{FCPK* realizadas} / 90) + 5\% \times (\text{FLNA* realizadas} / 155).$$

Meta = 70%

Definições:

FMCL = Fiscalizações de Concessões de Lavra

FAMI = Fiscalizações de Água Mineral

FMRL = Fiscalizações de Registros de Licença

FPLG = Fiscalizações de Permissões de Lavra Garimpeira

FMGU = Fiscalizações de Guias de Utilização

IAFRES = Indicador de Avanços no Projeto de Fiscalização Responsiva (FIRMINA)

FCPK* = Fiscalizações de Vistoria de CPK

FLNA* = Fiscalização da Lavra Não Autorizada

Fonte: Resolução ANM 147/2023.

310. Como se vê, os dois indicadores retratados acima são, na verdade, uma composição de vários micro indicadores, sendo, no caso da TATIL, correspondentes à quantidade de requerimentos analisados em cada espécie de regime de aproveitamento (Concessão de Lavra, Registro de Licença, Permissão de Lavra Garimpeira e Registro de Extração) referenciados à média dos últimos cinco anos; e, no caso da TFPM, correspondentes à quantidade de fiscalizações realizadas em cada uma das modalidades (Concessão de Lavra, Água Mineral, Registro de Licença, Permissão de

Lavra Garimpeira, Guias de Utilização, Vistoria de CPK e Lavra não Autorizada), também referenciadas aos resultados dos últimos anos.

311. O que a equipe de fiscalização compreendeu foi que, para esses dois casos, que tratam de atividades finalísticas extremamente relevantes no âmbito da ANM, reduzir a informação verificada a apenas um percentual consolidado limita em muito o seu valor. Assim sendo, a proposta é que, ao invés de se concentrar em um único indicador, essas duas temáticas sejam tratadas por intermédio de panoramas.

312. Destarte, no caso da análise de títulos de lavra, propõe-se o acompanhamento da quantidade de análise de cada uma das espécies de requerimentos, adicionando-se, ainda, os requerimentos de Guia Utilização, que foram excluídos do indicador da ANM de modo a não gerar um incentivo nocivo.

313. Similarmente, no caso das fiscalizações de títulos, propõe-se o acompanhamento da quantidade de fiscalizações realizadas em cada uma das modalidades. Aqui, acrescentam-se algumas espécies de fiscalização não contempladas originalmente no indicador da ANM, são elas: fiscalizações na fase de Pesquisa Mineral, de títulos de Registro de Extração e de Planos de Fechamento de Mina. Além disso, propõe-se o monitoramento da qualificação destas fiscalizações realizadas entre presenciais e remotas, informação esta que já é catalogada pela Agência e divulgada no bojo de seu Relatório de Gestão.

314. É importante destacar que, dentro da perspectiva de um panorama, a média dos últimos anos perde a força de ser uma referência única, passando-se então a trabalhar com várias referências, uma vez que se terá o registro dos resultados de cada ano de forma individualizada e detalhada para cada micro segmento de atividade.

315. A outra causa raiz que motivou ajustes em alguns indicadores está relacionada ao fato de que em várias formulações utilizadas pela ANM não é possível se ter uma percepção completa acerca da demanda existente para os serviços relacionados àquele determinado indicador, havendo apenas uma visão sobre a capacidade de entrega da Agência desconectada de uma métrica de adequação. Para explicar melhor a proposição acima, faz-se necessário adentrar nos exemplos concretos.

316. No caso do indicador TATIL, tem-se que não há nele qualquer informação a respeito do número de requerimentos protocolados pelos agentes regulados nem do estoque de requerimentos pendentes de análise. Tais informações são essenciais para se avaliar a suficiência da capacidade produtiva da Agência na área de outorga de títulos. Desta forma, incorporaram-se estes dados no bojo do panorama da análise de títulos de lavra.

317. A sua vez, no caso do indicador TFPM, não há nele qualquer informação sobre a quantidade de títulos ativos e que são passíveis de serem fiscalizados em cada uma das modalidades, desta forma, não há uma referência para se dizer se o número de fiscalizações realizadas pela Agência no ano exercício é adequado ou não. Considerando estes aspectos, também foram incorporados estes dados ao panorama da fiscalização de títulos.

318. Por oportuno, trazem-se à baila mais dois tópicos em que se propõe a adoção dessa ótica ampliada, estabelecendo, assim, uma visão sobre a demanda e a respectiva suficiência da capacidade de entrega da Agência.

319. Um dos temas é a análise de recursos administrativos de competência da Superintendência de Outorga de Títulos Minerários (SOT). No âmbito da ADI, já foi estabelecido um indicador para o acompanhamento da análise de recursos, a Taxa de Análise de Recursos (TAREC), cuja fórmula é mostrada no Quadro 8.

Quadro 8 – Detalhamento da Fórmula do indicador Taxa de Análise de Recursos (TAREC)

M 1.3 - TAXA DE ANÁLISE DE RECURSOS (TAREC)

$$\text{TAREC} = (\text{Recurso Provídeo} + \text{Recursos Negado}) / \text{Recursos Protocolizados no ciclo avaliado} \times 100\%$$

Meta = 20%

Definições:

Recurso protocolizado = Número de recursos protocolizados no ciclo de avaliação (com status ativo e inativo)

Recurso provídeo = Número de recursos acatados no ciclo de avaliação (com status ativo e inativo)

Recurso negado = Número de recursos negados no ciclo de avaliação (com status ativo e inativo)

Fonte: Resolução ANM 147/2023.

320. É possível observar que o aludido indicador até apresenta uma referência de demanda, haja vista que o seu denominador é composto pela quantidade de recursos protocolados no ciclo avaliado, todavia, tendo em vista o baixo valor estabelecido para a meta do indicador – isto é, 20% –, compreende-se que há um alto risco associado de que o estoque de recursos pendentes de análise cresça de forma descomedida. Destarte, propôs-se, para além do acompanhamento do TAREC da forma como já é computado pela ANM, o monitoramento do estoque de recursos pendentes de análise na área de Outorga de Títulos.

321. Por fim, a outra área em que se entendeu ser pertinente a construção de uma visão ampliada é a Superintendência de Arrecadação e Fiscalização de Receitas (SAR). Ao observar os indicadores estabelecidos no PPA 2024-2027, no 6º ciclo da ADI e no PE 2024-2027 relacionados às atividades da SAR, nota-se correlação preponderante com a gestão da distribuição da CFEM e respectivos processos de cobrança. Neste contexto, a equipe de fiscalização propôs também para a SAR a abordagem de um panorama, a fim de aglutinar dados que traduzam a capacidade fiscalizatória da Agência na parte de receitas e a respectiva adequação.

322. A escolha dos dados que serão acompanhados teve como motivador o levantamento de riscos feito pela própria SAR (peça 106), em que se apontou o reduzido número de fiscalizações realizadas da CFEM (em 2022, foram fiscalizadas apenas 17 empresas de mineração) e o alto risco de decadência em face da reduzida capacidade fiscalizatória.

323. Destarte, os dados selecionados para comporem o panorama da SAR são: i) a quantidade de empresas de mineração fiscalizadas no ano; ii) o universo total de empresas passíveis de serem fiscalizadas no ano, subdivididos em classes, de acordo com o valor de operação declarado; iii) o percentual do valor de operação declarado das empresas de mineração coberto pelas ações de fiscalização; e iv) a quantidade de períodos em que se operou a decadência naquele ano por conta da não fiscalização.

324. Na sequência, são apresentadas, brevemente, as propostas de acompanhamento de áreas para as quais ainda não existem indicadores estabelecidos no âmbito da ANM.

VII.2.1.1 Acompanhamento da Classe de Risco dos Imóveis da ANM

325. Durante a realização do trabalho, a equipe de fiscalização identificou constituir questão sensível o estado de conservação das edificações da ANM e de seus sistemas subjacentes. Também se identificou que a própria Superintendência de Gestão Administrativa, responsável pelo tema no âmbito da Agência, já possui uma sistemática de avaliação e monitoramento da classe de risco dos imóveis da ANM, conforme extrato da planilha de controle apresentado na Tabela 14 – a versão completa da planilha está disponibilizada na Peça 105.

Tabela 14– Panorama da Avaliação da Classe de Risco das edificações da ANM

CLASSIFICAÇÃO	UNIDADE REGIONAL	TOTAL DE PONTOS	ESTRUTURAL	MATERIAL DE COMBATE INCÊNDIO/PPCI	ACESSIBILIDADE PREDIAL	SISTEMA ELÉTRICO	HIDRÁULICO/HIGROSANITÁRIOS	ERGONOMIA	RISCOS DOS IMÓVEIS DA ANM	
									ANALISE SOBRE A CLASSE DE RISCO DAS EDIFICAÇÕES DA ANM	COMPARATIVO DADOS E VOZ
1	RO - PORTO VELHO (SEDE ANTIGA)	44	4	4	4	4	4	4	4	4
2	SC - CRICIÚMA (M-4)	40	4	4	4	4	4	4	4	4
3	DF - BRASÍLIA (predio antigo)	39	3	4	2	4	4	4	4	4
4	MG - BONFIM DO MARANHÃO	37	4	3	4	4	4	4	4	2
5	PE - RECIFE (SEDE ANTIGA)	37	3	4	4	4	3	4	4	3
6	MO - PATO DE MINAS	33	2	4	4	3	3	4	4	3
7	GO - GOIÂNIA	27	2	3	2	3	2	3	3	3
8	PA - BELEM	27	2	3	3	3	2	2	2	3
9	RJ - Niterói (M-1)	27	1	1	4	4	3	3	2	2
10	AC - MANAUS (M-1)	25	1	3	3	3	3	3	2	3
11	SP - SÃO PAULO	25	1	4	3	2	3	3	2	3
12	BA - SALVADOR	21	4	4	2	1	1	1	1	1
13	SC - CRICIÚMA	20	1	3	4	3	1	1	2	2
14	ES - VITÓRIA	19	1	3	2	1	1	1	1	2
15	MG - BELO HORIZONTE	19	3	1	1	2	1	1	1	1
16	MO - POCOS DE CALDAS	18	1	4	1	1	1	1	2	1
17	ES - VILA UNIVERSITÁRIA VALADARES	15	1	3	1	2	1	1	1	1
18	CE - FORTALEZA	13	1	3	1	1	1	1	1	1
19	MS - CAMPO GRANDE	13	1	2	1	1	1	1	1	1
20	AL - MACEIÓ (localizado)	12	1	1	1	1	1	1	1	1
21	MT - CUIABÁ (localizado)	12	1	1	1	1	1	1	1	1
22	RR - MATAL	12	1	1	1	1	1	1	1	1
23	RR - BOA VISTA (compartilhada)	12	1	0	2	0	0	0	4	0
24	RS - PORTO ALEGRE (PREDIO NOVO)	12	1	1	1	1	1	1	1	1
25	SE - ARAUÁ (localizado)	12	1	1	1	1	1	1	1	1
26	AP - MACAPÁ	11	1	2	1	1	1	1	1	1
27	MA - SERRA LIMA (localizado)	11	1	1	1	1	1	1	1	1
28	SC - FLORIANÓPOLIS	10	1	1	1	1	1	1	1	1
29	RO - PORTO VELHO (SEDE NOVA / LOCADA)	9	1	1	1	1	1	1	1	1
30	PB - CAMPINA GRANDE (localizado)	4	0	0	0	0	0	0	0	0
31	PE - RECIFE (SEDE CPRM)	4	0	0	0	0	0	0	1	0
32	PI - TERESINA (localizado)	4	0	0	0	0	0	0	0	0
33	TO - TOCANTINS	3	1	0	1	0	0	0	0	0
34	PA - TAIATUBA (N/V)	0	N/V	N/V	N/V	N/V	N/V	N/V	N/V	N/V
0	PR - CURITIBA (SEDE CPRM)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	RS - PORTO ALEGRE (PREDIO ANTIGO) - CEDIDO RS	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	SP - SÃO PEDRO - CEDIDO PREFEITURA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CLASSE DE RISCO										
RISCO MUITO BAIXO										
RISCO BAIXO										
RISCO MÉDIO										
RISCO ALTO										
PONTUAÇÃO (RISCO)										
N/A (NÃO APLICA)										
NÃO SE APlica										
MUITO BAIXO										
BAIXO										
MÉDIO										
ALTO										

Fonte: ANM (peça 105).

326. Na tabela acima, é importante notar que, entre as edificações da ANM, há imóveis próprios, imóveis alugados e imóveis que são compartilhados com outros órgãos. Todavia, os imóveis que estão atualmente classificados nos níveis de risco médio e alto são, com exceção de um (localizado em Patos de Minas/MG), todos de propriedade da ANM, o que traz a responsabilidade da devida manutenção integralmente para a Agência.

327. Ante o exposto, propõe-se que a planilha de classe de risco das edificações da ANM seja incluída como um objeto de acompanhamento dentro do painel de indicadores do TCU, de tal modo que o Tribunal possa monitorar a evolução da situação da conservação patrimonial da Agência e, caso se entenda necessário, indicar alguma intervenção.

VII.2.1.2 Acompanhamento do Quantitativo de Pessoal Ativo e da Previsão de Aposentadorias

328. Conforme detalhado na Seção V deste relatório e recorrentemente abordado na mídia e em outros trabalhos desta Corte de Contas, a questão do déficit de servidores é, sem dúvida, uma das mais sensíveis no que diz respeito às condições de estruturação da ANM e ao risco de afetação dos serviços e atividades da Agência.

329. Muito embora o concurso público autorizado para o provimento de 220 cargos atenua a criticidade da situação de pessoal da Agência, fato é que o cenário ainda continua sendo um ponto de risco na ANM ao se considerar o déficit substancial de pessoal e a elevada média de idade dos servidores e empregados da Agência, o que conduz a uma alta previsão de aposentadorias para os próximos anos, sobretudo tendo em vista a consolidação da nova estrutura remuneratória das carreiras da ANM no ano de 2026.

330. Por conta desta conjuntura, propõe-se o monitoramento do quantitativo de pessoal da ANM também na forma de um panorama, com o detalhamento por regional e por Órgão/Superintendência – nos moldes apresentados na planilha de levantamento de pessoal da ANM, constante da peça 66 –, contando ainda com a classificação em relação ao regime jurídico e a situação do vínculo, isto é, se são efetivos, cedidos, anistiados, entre outros, bem como com o quantitativo de servidores em abono permanência.

331. A especificação por Órgão/Superintendência e por regional se faz relevante para a identificação e exposição de situações críticas, como algumas existentes atualmente e que foram destacadas ao longo do trabalho, de unidades organizacionais que estão em condições limítrofes para a manutenção de suas atividades.

332. Por sua vez, a classificação do regime jurídico e da situação do vínculo é importante para se ter uma percepção acerca da composição e da estabilidade da força de trabalho existência, além de ser possível acompanhar a situação do quadro de empregados anistiados na ANM. Finalmente, a questão dos servidores em abono permanência é praticamente autoexplicativa, permitindo construir uma leitura antecipada das potenciais baixas no quadro de pessoal a serem observadas nos anos vindouros.

VII.2.1.3 Acompanhamento da Maturidade e da Produtividade da Corregedoria

333. Ao longo da realização do trabalho de fiscalização, notadamente na etapa de execução *in loco*, compreendeu-se a Corregedoria como uma unidade de alta sensibilidade na ANM. Tal conclusão decorre dos fatos já narrados na Seção VI e podem ser sintetizados por três elementos principais:

a) o curto período de existência da Corregedoria, que foi criada como unidade autônoma inserida dentro da estrutura organizacional da instituição somente após a instauração da ANM, ao final do ano de 2018, o que se reflete na baixa maturidade de seus processos de trabalho e até da cultura organizacional que a circunda;

b) a deficiência na estrutura de pessoal da Corregedoria, que conta atualmente com apenas 6 (seis) servidores, de modo que, para a consecução de suas atividades, a Corregedoria depende da participação de servidores das demais unidades da ANM e da colaboração de outros órgãos da Administração Pública Federal para a composição das comissões processantes; e

c) a demanda relativamente alta de ações correicionais, que se reflete em um passivo processual com uma tendência de crescimento.

334. Considerando este contexto, entende-se por relevante que a Corregedoria seja acompanhada no âmbito do Quadro de Indicadores do TCU. Para isso, propõe-se uma estratégia similar à adotada para o caso da Classe de Risco dos Imóveis, apresentado no tópico anterior, isto é, na construção de

um panorama da Corregedoria baseado em informações e dados já produzidos e monitorados pela unidade dentro do seu fluxo normal de atividades.

335. No caso, identificou-se, no Relatório de Gestão Correcional de 2023 da ANM (peça 65), que a Corregedoria faz um levantamento anual da sua atividade processual, catalogando quantos processos foram instaurados ou recebidos, quantos processos foram concluídos e qual é o *status* do passivo processual, conforme representado na Tabela 15, abaixo.

Tabela 15 – Panorama da atividade e do estoque processual da Corregedoria

Ano	Processos Instaurados e/ou recebidos	Processos Concluídos	Passivo*	Evolução Passivo
2019	4	0	4	4
2020	19	0	23	19
2021	85	51	57	34
2022	72	38	91	34
2023	48	52	87	-4
2024	3	0	90	3
Total	231	141		90

Fonte: NOTA TÉCNICA SEI Nº 4968/2024-COR/DIRC (Peça 62).

336. Destarte, propõe-se que este levantamento da Corregedoria seja encaminhado para o TCU juntamente com as outras informações requeridas para a construção do Quadro de Indicadores. Tais dados permitirão monitorar se a Corregedoria está desempenhando as suas atividades de forma satisfatória em termos de quantidade de processos concluídos e controle da evolução do passivo. Além disso, por meio do acompanhamento da quantidade de processos instaurados ou recebidos, é possível obter uma sinalização da criticidade do tema integridade no âmbito da ANM.

337. Adicionalmente, observou-se, no Relatório de Gestão Correcional de 2023 da ANM (peça 65), que a Corregedoria da ANM aderiu à autoavaliação conforme o Modelo de Maturidade Correcional (CRG-MM), elaborado pela CGU. O CRG-MM é um modelo desenvolvido para possibilitar a avaliação do grau de maturidade correcional de uma organização pública, estruturado em cinco níveis progressivos, diferenciados pelos graus de desempenho esperados, conforme ilustrado na Figura 5.

Figura 5 – Níveis de Maturidade Correcional (CRG-MM)



Fonte: Referencial Técnico do Modelo de Maturidade Correcional.

338. No Relatório de Gestão Correcional de 2023 da ANM (peça 65), informa-se que a CGU concluiu que a Corregedoria da ANM se enquadrava no Nível 1 (Inicial) de Maturidade. Ante o resultado obtido, a própria Corregedoria da ANM estabeleceu como meta trabalhar para atingir o Nível 2 (Padronizado) no biênio 2023-2024.

339. Neste contexto, de forma complementar ao panorama processual, propõe-se também o

acompanhamento do Nível de Maturidade Correcional da Corregedoria da ANM, conforme o modelo CRG-MM, de modo a monitorar a evolução da unidade e verificar se a meta estabelecida foi atingida.

VII.2.2 Quadro de Indicadores para o Acompanhamento e Monitoramento da ANM pelo TCU
340. O Quadro 9, adiante, apresenta uma versão sintética da proposta do ‘Quadro de Indicadores para o Acompanhamento e Monitoramento da ANM pelo TCU’, contendo o nome do indicador ou panorama em questão, juntamente com uma breve descrição de sua finalidade e formulação.

Quadro 9 – Proposta de Quadro de Indicadores para Acompanhamento da ANM pelo TCU

INDICADOR	DESCRIÇÃO	ORIGEM
Quantitativo de Requerimentos de Título, Guias de Utilização e Recursos Analisados	Visão da quantidade e a tendência, ao longo dos anos, do número Requerimentos de Título, Guias de Utilização e Recursos.	Indicador/panorama construído pela AudPetróleo, adaptado dos indicadores "Taxa de Análise de Título de Lavra (TATIL)" e "Taxa de Análise de Recursos (TAREC)" constantes da Avaliação de Desempenho Institucional (ADI) da ANM
Quantitativo de fiscalizações realizadas	Corresponde à quantidade de fiscalizações realizadas em cada uma das modalidades (Concessão de Lavra, Água Mineral, Registro de Licença, Permissão de Lavra Garimpeira, Guias de Utilização, Vistoria de CPK e Lavra não Autorizada),	Indicador/panorama construído pela AudPetróleo, adaptado dos indicadores "Taxa de Fiscalização de Produção Mineral (TFPM)" constante da Avaliação de Desempenho Institucional (ADI) da ANM
Capacidade fiscalizatória de processos de arrecadação	Visa a demonstrar a capacidade fiscalizatória da SAR frente ao grande número de processos de arrecadação e sua capacidade de mitigação de risco de perda de arrecadação em razão da ocorrência de decadência.	Indicador/panorama construído pela AudPetróleo
Classe de Risco das edificações da ANM em situação crítica	Visa a demonstrar a classe de riscos dos imóveis da ANM	Indicador/panorama construído pela AudPetróleo, com dados da Matriz de Gravidade, Urgência e Tendência (GUT) elaborada pela Superintendência de Gestão Administrativa (SGA)
Quantitativo de Pessoal Ativo e da Previsão de Aposentadorias	Indicador/Panorama para monitoramento do quantitativo de pessoal da ANM, com o detalhamento por regional e por Órgão/Superintendência	Indicador/panorama construído pela AudPetróleo
Panorama da atividade e do estoque processual da Corregedoria	Indicador/panorama visa a apresentar a evolução do nível maturidade e a produtividade da Corregedoria	Indicador/panorama construído pela AudPetróleo com dados do Relatório de Gestão Correcional anual da ANM
Quantitativo de áreas em disponibilidade por ano	Indicador/panorama visa a evidenciar o total de áreas que entraram em Rodadas de Disponibilidade.	Indicador construído pela AudPetróleo
Indicador de Despesas Discricionárias custeadas com Receitas Próprias	Permite verificar o percentual das despesas discricionárias que estão sendo custeadas com as receitas consideradas "próprias", constantes do art. 19, incisos I a V e VII a X, da Lei 13.575/2017.	Indicador construído pela AudPetróleo a partir dos balanços orçamentários publicados anualmente pela ANM
Taxa de Variação Anual de Despesas Discricionárias	Permite verificar a variação das despesas discricionárias de um ano para o outro.	Indicador construído pela AudPetróleo a partir dos balanços orçamentários publicados anualmente pela ANM
Taxa de Cobrança da CFEM (IPCCFEM)	Verificar quantos processos de cobrança foram abertos de cobrança no ano base.	Indicador estratégico da ANM inserido no Plano Estratégico 2024-2027
Índice de adimplência da CFEM	Permite visualizar a proporção de processos com recolhimento de CFEM em relação ao total de processos de lavra ativos.	Indicador "11343 - Índice de adimplência da CFEM" constante do PPA 2024-2027.
Taxa de planos de fechamento de mina fiscalizados	Permite verificar o quantitativo e variação ao longo dos anos das análises de Planos de Fechamentos de Minas – PFM (Resolução ANM nº 68 de 30 de abril de 2021).	Indicador "11340 - Taxa de planos de fechamento de minas fiscalizados" constante do PPA 2024-2027.

INDICADOR	DESCRIÇÃO	ORIGEM
Taxa de Execução da Digitalização de Processos Ativos	Quantidade de processos ativos da ANM convertidos do físico para o digital.	Indicador estratégico da ANM inserido no Plano Estratégico 2024-2027
Taxa de áreas nominadas em Disponibilidade	O Indicador mostra o percentual de áreas nominadas (de interesse do mercado) e aptas para Disponibilidade, que entraram em Rodadas de Disponibilidade.	Indicador estratégico da ANM inserido no Plano Estratégico 2024-2027, incluído também para acompanhamento no Plano Plurianual 2024-2027.
Taxa de áreas disponibilizadas em editais com potencial de extração de minerais com uso para segurança alimentar	O indicador mostra o percentual de áreas aptas para disponibilidade do Estoque SOPLE com potencial para extração de substâncias estratégicas com uso em segurança alimentar foram disponibilizadas em editais de disponibilidade no período.	Indicador estratégico da ANM inserido no Plano Estratégico 2024-2027, incluído também para acompanhamento no Plano Plurianual 2024-2027.
Taxa de áreas disponibilizadas com potencial de extração de minerais estratégicos com uso para transição energética	O indicador mostra o percentual de áreas com potencial para extração de substâncias minerais estratégicas com uso para transição energética que estão sendo disponibilizadas nas Rodadas de Oferta Pública e Leilão de áreas em Disponibilidade frente ao total de áreas no Estoque.	Indicador estratégico da ANM inserido no Plano Estratégico 2024-2027, incluído também para acompanhamento no Plano Plurianual 2024-2027.
Taxa de Automação de títulos minerários	Esse índice reflete a análise automatizada de requerimentos de outorga de títulos minerários, com aumento gradativo dos processos que entram e são decididos dentro dos sistemas existentes na ANM.	Indicador estratégico da ANM inserido no Plano Estratégico 2024-2027, incluído também para acompanhamento no Plano Plurianual 2024-2027.
Taxa de Cumprimento da Agenda Regulatória (TCAg)	Esse indicador traz o percentual de cumprimento dos cronogramas dos projetos da Agenda Regulatória.	Indicador estratégico da ANM inserido no Plano Estratégico 2024-2027
Taxa de redução do nível de emergência das barragens de Mineração	A média ponderada da variação do número de barragens em nível de emergência 1, 2 e 3.	Indicador estratégico da ANM inserido no Plano Estratégico 2024-2027, incluído também para acompanhamento no Plano Plurianual 2024-2027.
Índice de Maturidade em Governança de Tecnologia da Informação (iGovTI)	Conforme disposto na PORTARIA SGD/MGI Nº 4.339/2023: O iGOVSIPI tem como objetivo mensurar o nível de maturidade e efetividade das práticas de governança de TI em diversas áreas críticas	Indicador estratégico da ANM inserido no Plano Estratégico 2024-2027

Fonte: Elaboração Própria.

341. Em suma, observa-se que o quadro conta com um conjunto de doze Indicadores de Resultado e Desempenho extraídos dos instrumentos de planejamento e gestão da ANM (PPA, ADI e PE) exatamente conforme a sua concepção original; além de nove Panoramas numéricos que consolidam uma série de dados de áreas e processos de trabalhos específicos identificados como relevantes pela unidade técnica do TCU (ver quadro completo, com as fórmulas de cálculo, à peça 107).

342. De acordo com o que já foi mencionado anteriormente, para os indicadores cujas metas já foram pactuadas pela ANM em seus instrumentos de gestão, será feito o monitoramento do seu eventual atingimento; de outra parte, para os panoramas numéricos que estão sendo propostos de forma inaugural, primeiramente será realizada uma rodada de validação da pertinência e da viabilidade dos dados que estão sendo solicitados para, em um segundo momento, avaliar-se a possibilidade de estabelecimento de metas em conjunto com a ANM, sem prejuízo de, no caso de serem identificadas discrepâncias relevantes ao longo do monitoramento, haver alguma espécie de diligência ou de intervenção por parte do TCU.

343. Por fim, é importante salientar que, apesar de o Quadro de Indicadores apresentado ter por objeto elementos considerados como chave para a gestão e desempenho da ANM, as diligências que podem decorrer da sua análise não se restringem necessariamente à Agência. Ao contrário, como vários panoramas e indicadores carregam consigo um fundamento estrutural, como é o caso

da insuficiência orçamentária e do quadro de pessoal da instituição, os encaminhamentos podem ter como destinatários principais justamente os órgãos responsáveis pela gestão destas questões no âmbito do Governo Federal, a exemplo do MGI, do MME, do MPO, da Casa Civil-PR, entre outros.

VIII. Conclusão

344. Este Relatório de Acompanhamento teve por objetivo avaliar a estruturação da ANM como Agência Reguladora do setor da mineração, orientado por três questões de auditoria, afetas ao seu quadro de pessoal, suas políticas e práticas de integridade e o estabelecimento de indicadores de resultado e desempenho que refletem as principais áreas da ANM. Além disso, retratou-se a realidade orçamentária da entidade, que periodicamente sofre com limitações de recursos.

345. Primeiramente, concluiu-se que, embora necessária, em razão da imprevisibilidade das estimativas de receitas próprias, a constituição de reserva de contingência no orçamento da ANM tem sido elevada quando comparada com outras agências reguladoras e até mesmo com o orçamento geral da União, devendo ser objeto de reavaliação quando da elaboração das próximas leis orçamentárias anuais, de forma a avaliar se esse patamar de constituição de tal reserva é razoável, bem como avaliar a possibilidade de elevação das dotações das despesas discricionárias necessárias à modernização da Agência, ante as necessidades e potencial de arrecadação da Agência.

346. Em decorrência, propõe-se informar ao Ministério da Fazenda, Ministério da Gestão e Inovação no Serviço Público, Ministério do Planejamento, à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional 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 (seção IV).

347. A análise realizada sobre a situação do quadro de pessoal da ANM evidencia uma melhoria nos riscos associados, especialmente após a autorização para a realização de concurso público pela Portaria MGI 4.595/2024, cujo número previsto, de 220 vagas, mitiga apenas em parte as deficiências nessa área. Essa medida contribuiu para a redução dos riscos a um nível baixo, embora desafios importantes persistam, como os contingenciamentos orçamentários e a limitação do quadro de pessoal, que impactam a eficiência da ANM.

348. Em relação à adoção do DFT do MGI, este será objeto de nova análise em futuras fases do presente acompanhamento, vez que, no momento, as tratativas da realização do concurso e da admissão dos novos servidores certamente exigirão esforços substanciais da área de recursos humanos da Agência, que irá empreender as etapas de contratação dos servidores, bem como das áreas finalísticas, que deverão acomodá-los e treiná-los. Portanto, ante os elementos coletados durante a execução do trabalho, em especial, em razão da natureza facultativa da adoção do DFT, entende-se que não cabe a esta Corte de Contas determinar ou recomendar sua adoção neste momento.

349. Além disso, propõe-se recomendar que a ANM avalie, com fundamento nos arts. 19, 80 e 130, todos da Lei 8.112/1990, a necessidade de instituir novos controles ou aprimorar os existentes para evitar as seguintes ocorrências: interrupções de férias de servidores, observando a sua natureza excepcional; jornadas de trabalho acima dos limites permitidos em lei; e servidores em condições precárias de saúde, devendo neste ponto avaliar a necessidade de submetê-los à inspeção de saúde. (Questão 1, seção V).

350. Em relação às políticas e práticas de integridade, evidencia-se que a ANM tem dedicado esforços para promover a integridade e a ética dentro da Agência, implementando uma série de normativos e diretrizes específicas. No entanto, a Agência enfrenta desafios no amadurecimento de sua cultura de integridade, com fragilidades herdadas do antigo DNPM que requerem um processo evolutivo contínuo.

351. Primeiramente decidiu-se deixar, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315, de 2020, de recomendar à Agência Nacional de Mineração que aprimore, para o próximo ciclo do seu Plano de Integridade, o detalhamento das informações constantes em seus planos de ações, tendo em conta que está em estudo plano de ação para aprimorar o Plano de Integridade da Agência, a ser concluído no prazo de quatro meses, ao final de fevereiro de 2025, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dele resultantes

(Questão 2, seção VI).

352. De mesmo modo, com fundamento no mesmo dispositivo normativo, deixou-se de recomendar à Agência Nacional de Mineração que reavalie a sua metodologia de análise de riscos de integridade, tendo em vista que o plano de ação acima também se destina a reavaliar a referida metodologia (Questão 2, seção VI).

353. Adicionalmente, propõe-se recomendar à ANM que se avalie a conveniência e oportunidade de destinar um espaço físico exclusivo para as atividades da Comissão de Ética, previstas no art. 145 da Resolução-ANM 170/2024, tendo por objetivo a atuação independente da Comissão e o fortalecimento da cultura de integridade da Agência (Questão 2, seção VI).

354. Considerando a presente interinidade do cargo de Ouvidor, propõe-se recomendar à ANM, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU315/2020, que adote, ante o extenso lapso temporal superior a vinte e oito meses do exercício, pelo atual Ouvidor, da respectiva função na condição de interino, as medidas necessárias a fim de prover a referida função, em observância ao art. 23 da Lei 13848/2019, considerando os princípios da razoabilidade, segurança jurídica e eficiência, positivados no art. 2º da Lei 9.784/1999 (Questão 2, seção VI).

355. Em relação às despesas com diárias e passagens, propõe-se recomendar à ANM que reavalie a gestão e o processo de autorização e concessão de diárias e passagens, com destaque para as viagens classificadas como urgentes; viagens com mais de cinco diárias contínuas; e viagens com atividades essencialmente administrativas (destino à Brasília-DF) e que possam ser realizadas remotamente (Questão 2, seção VI).

356. Tendo em vista a relevância da transparência ativa para a cultura de integridade da Agência, propõe-se dar ciência à ANM, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a ausência do registro e publicação prévios no e-Agendas dos compromissos públicos dos diretores da Agência previamente agendados ou ainda não registrados e publicados no prazo de sete dias corridos, contado da data da realização daqueles ocorridos sem agendamento prévio, afronta os arts. 7º, inciso I, 11 e 12 do Decreto 10.889/2021 (Questão 2, seção VI).

357. Por fim, no que diz respeito aos indicadores de resultado e desempenho, os procedimentos foram subdivididos em duas etapas (Questão 3, seção VII).

358. A primeira concerne à análise da estrutura existente de indicadores e metas na ANM. Identificou-se que há três instrumentos principais de planejamento que servem como fonte e organizam os indicadores formulados para acompanhamento e avaliação da Agência, são eles: o Plano Plurianual (PPA); a Avaliação de Desempenho Institucional (ADI); e o Plano Estratégico (PE) associado aos seus desdobramentos em nível tático (Plano de Diretrizes) e operacional (Planos Executivos).

359. Neste contexto, foram estudadas, em cada um dos aludidos instrumentos, as metodologias de seleção, construção e formulação dos seus indicadores e metas. Em suma, concluiu-se que os processos metodológicos estão alinhados aos normativos aplicáveis e às boas práticas preconizadas pela literatura e por instituições de referência; além disso, compreendeu-se que os indicadores elaborados bem refletem as demandas e desafios a serem enfrentados pela ANM e estão harmônicos entre os 3 (três) instrumentos de gestão.

360. Em que pese a percepção geral de regularidade na construção e formulação dos indicadores, foram identificados dois elementos de risco pontuais, quais sejam: i) a existência de impropriedades na formulação de alguns indicadores do PPA; e ii) o risco de subdimensionamento de algumas metas na ADI. Todavia, entende-se que não há necessidade de se fazer, neste momento, encaminhamentos específicos para estes itens, haja vista que as impropriedades do PPA já foram identificadas pela própria ANM, que pode interceder junto ao MME para proceder aos devidos ajustes nos ciclos de revisão previstos para o PPA; e que o risco de subdimensionamento das metas será mais bem analisado nas próximas etapas deste acompanhamento, sobretudo a partir do quadro de monitoramento da ANM desenvolvido pelo TCU.

361. A segunda etapa se refere à proposta de construção de um quadro de indicadores para ser usado como instrumento de acompanhamento da ANM pelo TCU. A constituição do referido quadro se deu tanto pela seleção de indicadores que já são adotados pela ANM e que se compreendeu como devidamente representativos; como pela proposição de ajustes na formulação e pela construção de novos indicadores que abarquem áreas e processos de trabalhos considerados relevantes pela unidade técnica, mas que não estejam abrangidos pelo portfólio de planejamento da

Agência.

362. Em síntese, o quadro proposto conta com um conjunto de doze Indicadores de Resultado e Desempenho extraídos dos instrumentos de planejamento e gestão da ANM (PPA, ADI e PE) exatamente conforme a sua concepção original; além de nove Panoramas numéricos que consolidam uma série de dados de áreas e processos de trabalhos específicos identificados como relevantes pela unidade técnica do TCU, sempre tendo por base algum levantamento já realizado pela Agência dentro de seus procedimentos de rotina de modo a gerar o menor encargo possível.

363. Por fim, entre os benefícios esperados com a realização deste acompanhamento destaca-se a construção de indicadores que permitirão à esta Corte de Contas aferir periodicamente, de forma objetiva e tempestiva, a efetiva instalação da Agência Nacional de Mineração, inclusive quanto à adequação orçamentária e de recursos humanos. Já quanto às práticas de integridade da Agência, espera-se que contribua para que a ANM fomente a estruturação de áreas de extrema relevância para a garantia da ética e da integridade na autarquia, como a Ouvidoria e a Corregedoria.

364. Em consonância com o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, as verificações do que for implementado pela ANM em face das oportunidades de melhoria ora apontadas serão feitas em ações de controle voltadas às fases futuras deste Acompanhamento, considerando a natureza contínua dos trabalhos realizados por esta Unidade Técnica no processo de estruturação da Agência. Pela mesma razão, não serão propostos monitoramentos específicos para as recomendações deste relatório, em cumprimento ao art. 17, parágrafos 1º e 2º, da Resolução-TCU 315/2020.

365. Considerando o estabelecido no Manual de Auditoria Operacional (itens 520 a 522, Edição de 2020), fez-se necessário o envio de cópia deste relatório preliminar de auditoria à ANM, oportunizando-lhe que encaminhasse seus comentários contemplando a perspectiva dos dirigentes e as ações corretivas que pretendem tomar, bem como avaliação sobre as propostas e eventuais alternativas. Realizado o encaminhamento, informa-se que os comentários dos gestores se encontram nas peças 115 a 125 do presente processo.

IX. Proposta de encaminhamento

366. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I. recomendar à Agência Nacional de Mineração, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adote providências no sentido de:

- a) avaliar a conveniência e oportunidade de destinar um espaço físico exclusivo para as atividades da Comissão de Ética, previstas no art. 145 da Resolução-ANM 170/2024, tendo por objetivo a atuação independente da Comissão e o fortalecimento da cultura de integridade da Agência;
- b) adotar, ante o extenso lapso temporal superior a vinte e oito meses do exercício, pelo atual Ouvidor, da respectiva função na condição de interino, as medidas necessárias a fim de prover a referida função, em observância ao art. 23 da Lei 13848/2019, considerando os princípios da razoabilidade, segurança jurídica e eficiência, positivados no art. 2º da Lei 9.784/1999;
- c) reavaliar a gestão e o processo de autorização e concessão de diárias e passagens, com destaque para as viagens:
 - i) classificadas como urgentes;
 - ii) com mais de cinco diárias contínuas;
 - iii) com atividades essencialmente administrativas (destino a Brasília-DF) e que possam ser realizadas remotamente;
- d) avaliar, com fundamento nos arts. 19, 80 e 130, todos da Lei 8.112/1990, a necessidade de instituir novos controles ou aprimorar os existentes para evitar as seguintes ocorrências:
 - i) interrupções de férias de servidores, observando a sua natureza excepcional;
 - ii) jornadas de trabalho acima dos limites permitidos em lei;
 - iii) servidores em condições precárias de saúde, devendo neste ponto avaliar a necessidade de submetê-los à inspeção de saúde.

II. dar ciência à ANM, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a ausência do registro e publicação prévios no e-Agendas dos compromissos públicos dos diretores da Agência previamente agendados ou ainda não registrados e publicados no prazo de sete dias corridos, contado da data da realização daqueles ocorridos sem agendamento prévio, afronta os arts. 7º, inciso I, 11 e 12 do Decreto 10.889/2021;

III. informar ao Ministério da Fazenda, Ministério da Gestão e Inovação no Serviço Público,

Ministério do Planejamento, à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional 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;

IV. deixar de recomendar à Agência Nacional de Mineração que aprimore, para o próximo ciclo do seu Plano de Integridade, o detalhamento das informações constantes em seus planos de ações, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315, de 2020, tendo em conta que está em estudo plano de ação para aprimorar o Plano de Integridade da Agência, a ser concluído no prazo de quatro meses, ao final de fevereiro de 2025, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dele resultantes;

V. deixar de recomendar à Agência Nacional de Mineração que reavalie a sua metodologia de análise de riscos de integridade, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315, de 2020, tendo em conta que está em estudo plano de ação que reavalia a referida metodologia da Agência, a ser concluído no prazo de quatro meses, ao final de fevereiro de 2025, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dele resultantes;

VI. autorizar a AudPetróleo a dar continuidade a nova fase deste acompanhamento, que deve contemplar novas avaliações sobre as medidas recomendadas e científicas nesta fase, bem como a verificação dos indicadores de resultado e desempenho constantes do ‘Quadro de Indicadores para Acompanhamento’, inserido na Seção VII deste relatório.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de acompanhamento realizado no período de 1º/4 a 13/9/2024, com o objetivo de avaliar a efetiva implantação da Agência Nacional de Mineração (ANM).

2. Criada pela Lei 13.575/2017, em substituição ao extinto Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), a agência herdou sua estrutura, quadro de pessoal e deficiências estruturais históricas. Apesar da relevância estratégica do setor mineral, responsável por cerca de 2,5% a 4% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional enfrenta, desde sua origem, graves entraves, como escassez de servidores, limitações orçamentárias e processos internos precários.

3. Em razão desse cenário, o Tribunal tem promovido fiscalizações sucessivas sobre a estrutura da autarquia. As duas primeiras fases desse acompanhamento resultaram nos Acórdãos 2.914/2020 e 1.108/2023, ambos do Plenário e da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz. O presente trabalho é continuidade dessas ações, foi autorizado pelo subitem 9.2 daquele último aresto e considerou, ainda, os indícios de desmonte da estrutura de fiscalização da agência apontados no Acórdão 1.403/2023-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, proferido em processo de representação; a persistência dos problemas levou, inclusive, à inclusão do tema na Lista de Alto Risco (LAR) deste Tribunal.

4. A fiscalização teve como objetivo examinar, de forma concomitante e periódica, a estruturação da ANM sob o escopo da gestão de pessoas, das políticas de integridade, dos controles internos e dos indicadores de gestão. Para tanto, o trabalho conduzido pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo) buscou responder às seguintes questões:

4.1. Em que medida a agência possui força de trabalho suficiente para executar suas competências e realiza, de maneira apropriada, a gestão de seus recursos humanos?

4.2. Até que ponto as suas políticas e práticas de integridade promovem os princípios da Administração Pública e se alinham às normas aplicáveis?

4.3. Em que extensão a autarquia possui indicadores e metas capazes de medir e acompanhar o desempenho de seus processos de trabalho e objetivos estratégicos?

5. A fiscalização apurou os seguintes achados principais:

5.1. Achado 01: Não adoção da metodologia de Dimensionamento da Força de Trabalho (DFT) pela ANM.

5.2. Achado 02: Processo de adoecimento da força de trabalho.

5.3. Achado 03: Deficiências na transparência e no detalhamento das ações contidas no Plano de Integridade 2024-2026.

5.4. Achado 04: Fragilidades na metodologia de avaliação de riscos de integridade.

5.5. Achado 05: Inexistência de espaço físico exclusivo para a Comissão de Ética.

5.6. Achado 06: Interinidade do cargo de Ouvidor por período superior a 28 meses.

5.7. Achado 07: Impropriedades na gestão dos processos de viagens a trabalho, com alta quantidade de diárias e falhas de planejamento.

5.8. Achado 08: Fragilidades na transparência da agenda pública dos diretores da ANM.

6. Adicionalmente, foram identificadas como achado estrutural limitações orçamentárias significativas, que comprometem a autonomia financeira e a capacidade de investimento da autarquia.

7. A partir dos mencionados achados, a unidade técnica propõe um conjunto de recomendações e ciências à ANM, bem como a continuidade do acompanhamento.

8. Após o resumo dos fatos, passo à análise de mérito.

II

9. Acolho, inicialmente, os pareceres da unidade técnica e adoto seus fundamentos como razões de decidir.

10. O acompanhamento conduzido pela AudPetróleo revelou haver cenário persistente de fragilidades que impedem a plena estruturação da agência. Embora criada há vários anos, a ANM ainda não dispõe de condições operacionais mínimas para exercer integralmente suas competências. A seguir, examino detalhadamente os principais achados do trabalho.

11. A análise dos valores consignados à ANM na Lei Orçamentária Anual (LOA) entre 2021 e 2024 revela que a sua autonomia financeira, garantida pelo art. 3º da Lei 13.848/2019, tem sido afetada pela destinação desproporcional de recursos à reserva de contingência; essa prática compromete sua capacidade de investimento e limita o cumprimento de suas funções institucionais.

12. O relatório de fiscalização aponta que em 2021 foram destinados R\$ 300,9 milhões à reserva de contingência, valor que correspondeu a 45% do total das despesas previstas na LOA (R\$ 662,2 milhões); em 2022 o percentual subiu para 66% (R\$ 754,7 milhões de R\$ 1,14 bilhão); no ano de 2023 foi de 63% (R\$ 666,4 milhões de R\$ 1,06 bilhão); e para 2024 estimou-se que R\$ 359,3 milhões, 44% dos R\$ 808,3 milhões aprovados, fossem igualmente comprometidos com essa rubrica.

13. Esses valores demonstram que, em determinados exercícios, a reserva de contingência superou a soma das despesas obrigatórias e discricionárias previstas para a agência. A situação torna-se ainda mais crítica se se considerarem as receitas próprias da ANM: mais de 60% foram direcionados à reserva de contingência, alcançando o pico de 87,5% em 2022. Esses percentuais contrastam com os praticados no Orçamento-Geral da União, cuja reserva representou apenas 1,77% das receitas correntes em 2023.

14. Embora a constituição de reserva esteja prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, sua aplicação, no caso da ANM, revela-se desproporcional. Conforme destacado pela unidade técnica, essa limitação orçamentária afeta diretamente sua atuação, dificultando a execução da agenda regulatória, reduzindo a realização de fiscalizações e ampliando o risco de prescrição de créditos relacionados à Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). Além disso, compromete investimentos essenciais em tecnologia da informação e na manutenção de sua infraestrutura física, que, em diversos casos, encontra-se em condições precárias.

15. Assim, considerando que a definição dos limites orçamentários escapa à esfera de governabilidade da ANM, acolho a proposta da unidade técnica para informar o teor do acórdão que vier a ser proferido ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviço Público, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

III

16. Passo agora à apreciação dos achados relativos à **primeira questão**, que buscou examinar a força de trabalho e a gestão dos recursos humanos da autarquia.

17. A insuficiência de pessoal permanece como um dos principais entraves à sua atuação. A recente realização de concurso público, com 220 vagas, embora represente avanço, não se mostrou suficiente para reverter o quadro. Em 2023, a ANM contava com 2.121 cargos efetivos, dos quais menos de 700 estavam ocupados. Além disso, cerca de 30% desses servidores já recebiam abono de permanência, estando aptos a se aposentar a qualquer momento.

18. Nesse contexto, a unidade técnica destacou a importância de adotar a metodologia de Dimensionamento da Força de Trabalho (DFT), desenvolvida pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Trata-se de ferramenta de planejamento voltada a estimar a quantidade de pessoal necessária para executar as atividades da Administração Pública, com foco em resultados e observância do contexto organizacional (**achado 01**).

19. Embora a adesão ao dimensionamento ainda seja facultativa, o ministério já considera sua aplicação como critério para autorizar concursos, por entender que o quantitativo de cargos previsto em lei não constitui parâmetro suficiente para justificar a admissão de novos servidores públicos. Segundo informado, há intenção de torná-la obrigatória no futuro como condição para abrir novos certames. A ANM, por sua vez, informou não ter concluído a implementação da metodologia em razão da sobrecarga de trabalho de suas unidades, tendo avançado apenas até a fase qualitativa do projeto.

20. Embora seja uma boa prática, que poderá fundamentar futuros pleitos para repor pessoal, a unidade técnica ponderou que sua implementação imediata representaria um encargo adicional para a equipe, já sobrecarregada com a realização do novo concurso. Por essa razão, considerou desnecessária a expedição de medidas corretivas ou colaborativas neste momento, recomendando que o tema seja reavaliado nas próximas fases do acompanhamento.

21. A fiscalização identificou, ainda, preocupante quadro de adoecimento da força de trabalho (**achado 02**). A carência de pessoal contribuiu para o surgimento de cultura organizacional de excesso de trabalho, marcada por jornadas extensas, interrupção de férias e realização de atividades durante períodos de licença. Esse cenário viola os arts. 19, 80 e 102 da Lei 8.112/1990, expõe os servidores a riscos à saúde, como a síndrome de *burnout*, e compromete a própria eficiência administrativa, princípio previsto no art. 37 da Constituição.

22. Diante disso, considero pertinente recomendar à ANM que avalie a necessidade de instituir ou aprimorar controles internos com vistas a coibir jornadas excessivas, assegurar o gozo regular de férias e licenças e, quando necessário, submeter os servidores a inspeções de saúde.

IV

23. Na sequência, analiso os achados referentes à **segunda questão** do acompanhamento, que tratou das políticas e práticas de integridade da ANM.

24. Conforme bem destacado pela unidade técnica, a integridade na Administração Pública é um dos pilares da gestão eficiente, transparente e confiável. No setor minerário, esse princípio assume relevância ainda maior, considerando a complexidade regulatória e a importância estratégica dessa atividade. Como entidade responsável por regular a exploração de recursos minerais, cabe à agência garantir que a exploração dos recursos minerais ocorra de maneira sustentável e ética. Nesse contexto, a adoção de práticas de integridade e de gestão de riscos é essencial para prevenir desvios, conflitos de interesse e atos de corrupção; identificou, no entanto, fragilidades que aumentam a exposição da autarquia a riscos de integridade.

25. No que se refere à integridade institucional, a fiscalização reconheceu avanços na estrutura normativa da ANM, como a publicação de seu Código de Ética, a criação de cartilhas de prevenção ao assédio, a edição do guia de prevenção ao conflito de interesses e a realização de campanhas de conscientização; também foram instituídos o Programa e os Planos de Integridade, voltados à promoção de práticas éticas e transparentes.

26. Apesar desse conjunto normativo, o Plano de Integridade 2024-2026 apresenta limitações que comprometem sua efetividade (**achado 03**). A abordagem adotada é genérica, com foco em definições conceituais, mas sem aprofundamento prático. Os planos de ação carecem de metas claras e detalhamento dos meios de execução, o que dificulta o acompanhamento das iniciativas e a avaliação de seus impactos. A ausência de critérios objetivos para o monitoramento dos resultados também fragiliza o processo de *accountability* institucional.

27. Ainda no campo da integridade, a fiscalização identificou fragilidades na metodologia de avaliação de riscos adotada pela ANM (**achado 04**). Embora a agência utilize abordagem sistemática, com base em matriz que pondera impacto, probabilidade e fator de controle, o modelo aplicado é excessivamente genérico. Riscos de naturezas distintas, como pressões externas e internas, são avaliados de forma conjunta, o que dificulta a formulação de estratégias específicas de mitigação.

28. Além disso, os controles internos mapeados concentram-se majoritariamente em estruturas de segunda e terceira linhas de defesa — como auditoria interna, corregedoria e ouvidoria —, com pouca ênfase em medidas preventivas na origem dos riscos — como treinamentos, normas operacionais claras e protocolos de conduta. A ausência de tratamento mais detalhado enfraquece a capacidade de a ANM antecipar e responder adequadamente a ameaças à integridade.

29. Em relação a esses dois achados, registro a postura colaborativa da autarquia, que, ao receber o relatório preliminar, reconheceu a pertinência das observações da fiscalização e elaborou plano de ação conjunto para revisar tanto o Plano de Integridade quanto a metodologia de avaliação de riscos. Por essa razão, e com fundamento no art. 16, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que dispensa a formulação de deliberação quando em andamento medidas corretivas, deixo de propor recomendações específicas neste momento, sem prejuízo de que o Tribunal acompanhe, em fiscalizações futuras, a efetiva implementação das melhorias anunciadas.

30. Ainda no âmbito da segunda questão, passo à análise dos aspectos estruturais e operacionais que compõem o sistema de integridade da ANM. Além das fragilidades identificadas na estrutura normativa e na avaliação de riscos, a fiscalização revelou deficiências em órgãos essenciais à promoção da ética e à prevenção de irregularidades.

31. A estrutura de integridade da agência, embora conte com unidades dedicadas (Ouvidoria, Corregedoria e Comissão de Ética, entre outras), apresenta vulnerabilidades relevantes. A Ouvidoria permanece sob comando de ocupante interino desde abril de 2022 (**achado 06**), em desacordo com o art. 23 da Lei 13.848/2019, que exige nomeação pelo Presidente da República, com aprovação do Senado. A prolongada interinidade compromete a estabilidade institucional e pode afetar a continuidade das ações de transparência e controle social. Além disso, a equipe da Ouvidoria é reduzida, composta por apenas três servidores, o que limita sua capacidade de resposta frente ao volume de demandas. Embora a unidade tenha demonstrado tempestividade e compromisso no tratamento das manifestações, os dados de resolutividade e satisfação ainda indicam margem para aprimoramento.

32. Já a Comissão de Ética não dispõe de espaço físico exclusivo para o exercício de suas atribuições (**achado 05**), o que compromete a confidencialidade necessária a atuação independente; a ausência de local apropriado obriga a improvisações, que afetam o sigilo e a acessibilidade dos serviços prestados.

33. Por essa razão, acolho as propostas da unidade técnica para recomendar à ANM a adoção de medidas visando prover em definitivo o cargo de Ouvidor e destinar à comissão ambiente físico adequado.

34. No que se refere à transparência e ao uso dos recursos públicos, a fiscalização examinou a gestão de diárias e passagens, identificando distorções significativas (**achado 07**). Entre janeiro de 2022 e junho de 2024, a ANM foi a segunda agência reguladora que mais gastou com as rubricas em análise, com cerca de R\$ 23 milhões desembolsados. Apenas em 2023 os gastos com viagens nacionais alcançaram R\$ 8,6 milhões — quase o dobro da mediana entre as agências (R\$ 4,5 milhões). A ANM também apresentou o maior percentual de despesas com diárias em relação ao orçamento discricionário (9,4%).

35. No contexto da gestão de diárias e passagens, considera-se viagem urgente aquela cadastrada no Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) com menos de 15 dias de

antecedência: haver volume elevado de viagens com tal característica é forte indicativo de deficiências no planejamento, o que pode resultar em custos mais altos na aquisição de passagens. Nesse sentido, a fiscalização apontou que aproximadamente 63% das viagens nacionais da ANM foram classificadas como urgentes.

36. Também foram identificadas situações atípicas, como aquelas nas quais servidores receberam mais diárias do que o número de dias úteis no período analisado, a indicar o pagamento de diárias também em fins de semana, além de registros de viagens com destino a Brasília e com média de sete diárias por deslocamento.

37. Essas evidências indicam a necessidade de revisar critérios, com foco em planejamento, economicidade e alinhamento com os princípios de integridade pública. Dessa forma, acolho a proposta de recomendar à ANM que reavalie o processo de autorização e concessão de diárias e passagens.

38. Ainda no eixo da transparência, a fiscalização constatou fragilidades na divulgação das agendas públicas dos diretores da ANM (**achado 08**). A obrigatoriedade em divulgá-las está prevista no Decreto 10.889/2021, que instituiu o sistema e-Agendas como plataforma oficial para a publicação dos compromissos públicos de autoridades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Essa medida busca assegurar a isonomia no relacionamento com agentes privados e permitir o controle social sobre reuniões e interações que possam influenciar o processo decisório. A prática é especialmente relevante em setores com alta materialidade e potencial de conflito de interesses, como o da mineração; no entanto, no caso da ANM, foram detectadas lacunas e registros tardios que comprometem esses objetivos.

39. As “lacunas” dizem respeito a períodos prolongados sem nenhum registro de compromissos oficiais — em um dos casos, determinado diretor permaneceu quase quatro meses sem anotações na agenda, o que se mostra incompatível com a rotina de autoridades que mantêm contato constante com o setor regulado. Já os “registros tardios” ocorrem quando os compromissos são publicados após o prazo de sete dias corridos estabelecido pelo art. 12 do decreto. A prática foi identificada em mais de 60% dos eventos nos quais participaram alguns dos diretores, violando o princípio da publicidade e os dispositivos do próprio Decreto 10.889/2021.

40. A ausência de registros prévios e a publicação tardia prejudicam o controle social sobre as interações da alta gestão com o setor regulado e elevam o risco de captura regulatória. Por esse motivo, considero pertinente dar ciência à ANM de que tais práticas afrontam os arts. 7º, 11 e 12 do referido decreto, recomendando-se a correção dos procedimentos de registro e publicação das agendas daquelas autoridades.

41. Menciono, por fim, que a deflagração, em setembro de 2025, de operação da Polícia Federal voltada a apurar suposto esquema de corrupção na Agência Nacional de Mineração, com a prisão de um de seus diretores, reforça a gravidade dos riscos sistêmicos evidenciados neste acompanhamento. Embora os fatos investigados não integrem o escopo desta auditoria e permaneçam sob apuração pelas autoridades competentes, o episódio ilustra, em tese, como as fragilidades estruturais aqui constatadas podem convergir para um ambiente institucional vulnerável à captura regulatória.

42. Entre essas fragilidades, destaca-se o **contingenciamento expressivo de recursos orçamentários** por meio da reserva de contingência, que tem restringido a autonomia financeira da autarquia e sua capacidade de investir em sistemas de controle, tecnologia da informação e infraestrutura. Tal restrição é particularmente preocupante porque a ANM, em tese, é uma entidade de elevada capacidade arrecadatória, beneficiária de receitas vinculadas à Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) e a outras taxas incidentes sobre o próprio setor regulado. O elevado percentual de contingenciamento observado nos últimos exercícios tem produzido, na prática,

uma dissociação entre a relevância material do setor sob regulação e a estrutura disponível para o seu controle e fiscalização, limitando a efetividade das ações da agência.

43. Somam-se a essa limitação a **escassez de servidores** e a **fragilidade dos mecanismos de integridade**, evidenciada pela ausência de titularidade efetiva na Ouvidoria e pela insuficiência de transparência nas agendas da alta direção. Em uma autarquia que exerce funções regulatórias sobre atividades de elevada materialidade econômica, tais restrições comprometem a capacidade de supervisão, reduzem os mecanismos internos de dissuasão de condutas ilícitas e elevam o risco de perda de *accountability*.

44. Nessa perspectiva, a investigação policial serve como um alerta adicional para a urgência e a relevância das medidas aqui propostas, que não se limitam a aprimoramentos de gestão, mas configuram salvaguardas institucionais indispensáveis à integridade e à efetividade da regulação estatal. Ressalto, ademais, a existência de outros trabalhos desta Corte sobre a atuação da ANM, a exemplo do TC 039.511/2020-0, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, cujas conclusões complementam o diagnóstico aqui apresentado.

45. Por essas razões, acompanho integralmente a proposta da unidade técnica, destacando a importância de autorizar a AudPetróleo a dar continuidade a este acompanhamento, inclusive quanto à verificação dos indicadores de desempenho selecionados.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de outubro de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2398/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 031.788/2023-8
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Agência Nacional de Mineração.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento que teve por objeto avaliar a efetiva implantação da Agência Nacional de Mineração, com foco na gestão de pessoas, políticas de integridade, controles internos e indicadores de gestão,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. recomendar à Agência Nacional de Mineração, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar as seguintes medidas, com vistas a aprimorar seus mecanismos de gestão e integridade:

9.1.1. instituir controles internos ou aprimorá-los para coibir jornadas de trabalho que excedam os limites legais, garantir o gozo regular de férias e licenças e, se necessário, submeter os servidores a inspeções de saúde, em observância aos arts. 19, 80 e 102 da Lei 8.112/1990;

9.1.2. adotar as providências necessárias ao provimento definitivo do cargo de Ouvidor, em observância ao art. 23 da Lei 13.848/2019, considerando a longa duração da atual situação de interinidade;

9.1.3. destinar espaço físico exclusivo para as atividades da sua Comissão de Ética, de modo a assegurar a confidencialidade e a independência necessárias ao exercício de suas funções, conforme previsto no art. 145 da Resolução-ANM 170/2024;

9.1.4. reavaliar a gestão e o processo de autorização de diárias e passagens, com especial atenção às viagens classificadas como urgentes, àquelas com duração superior a cinco dias contínuos e às destinadas a atividades administrativas em Brasília que possam ser realizadas remotamente.

9.2. dar ciência à Agência Nacional de Mineração, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, de que a ausência de registro prévio dos compromissos públicos dos diretores no sistema e-Agendas, bem como o registro realizado após o prazo de sete dias corridos, descumpre os arts. 7º, inciso I, 11 e 12 do Decreto 10.889/2021;

9.3. informar o teor desta decisão, juntamente com o relatório e o voto que a fundamentam, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

9.4. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo) a dar continuidade a este acompanhamento para verificar a implementação das medidas deliberadas e a evolução dos indicadores de resultado e desempenho.

10. Ata nº 41/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2398-41/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

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

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 001.107/2025-GABPRES

Processo: 031.788/2023-8

Órgão/entidade: SF - Comissão Mista de Orçamento - CMO

Destinatário: COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 22/10/2025

(Assinado eletronicamente)

Ana Lucia Dornelles

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.