



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – DCJ
CURSO DE DIREITO

MARIANE PRISCILA OLIVEIRA DE LIMA

**UMA ANÁLISE DA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO SOB A
PERSPECTIVA DA CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA REGULATÓRIA
EFICIENTE**

SANTA RITA

2020

MARIANE PRISCILA OLIVEIRA DE LIMA

**UMA ANÁLISE DA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO SOB A
PERSPECTIVA DA CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA REGULATÓRIA
EFICIENTE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de
Direito do Departamento de Ciências Jurídicas da UFPB
(DCJ – CCJ), como requisito parcial à obtenção do título
de Bacharel em Ciências Jurídicas.

Orientador: Prof. Dr. Valfredo de Andrade Aguiar Filho

SANTA RITA

2020

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

L732a Lima, Mariane Priscila Oliveira de.

Uma Análise da Agência Nacional de Mineração sob a perspectiva da construção de uma agenda regulatória eficiente / Mariane Priscila Oliveira de Lima. - João Pessoa, 2020.

60 f.

Orientação: Valfredo de Andrade Aguiar Filho.
Monografia (Graduação) - UFPB/DCJ/SANTA RITA.

1. Mineração. 2. Regulação econômica. 3. Direito Administrativo. 4. Agência Reguladora. I. Aguiar Filho, Valfredo de Andrade. II. Título.

UFPB/CCJ

MARIANE PRISCILA OLIVEIRA DE LIMA

**UMA ANÁLISE DA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO SOB A
PERSPECTIVA DA CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA REGULATÓRIA
EFICIENTE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de
Direito do Departamento de Ciências Jurídicas da UFPB
(DCJ – CCJ), como requisito parcial à obtenção do título
de Bacharel em Ciências Jurídicas.

Orientador: Prof. Dr. Valfredo de Andrade Aguiar Filho

Data de Aprovação: 25/03/2020

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Valfredo de Andrade Aguiar Filho (Orientador)

Prof. Me. Gênesis Jácome Vieira Cavalcanti (Examinador)

Profª. Me. Nayara Toscano de Brito Pereira (Examinadora)

DEDICATÓRIA

À minha avó Maria José (*in memoriam*), que não está mais entre nós, mas continua sendo minha maior força na vida. Sua lembrança me inspira e me faz persistir.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer minha família, especialmente minha tia-mãe Viviane Nagahama, que fez de tudo para tornar os momentos difíceis mais brandos. O amor que você tem por mim é o que me estimula a lutar e vencer todos os dias!

À minha mãe Maria Cecília, pelo carinho, dedicação e amor.

Aos meus tios, Jucedir Lima, Luciene Arruda Lígia Nóbrega, William Oliveira e Marcio José. Eu jamais serei capaz de retribuir todo carinho, amor e incentivo que recebi de vocês.

Agradeço especialmente a Cristiano Nagahama pelo suporte e acolhida durante esses 5 anos de graduação.

Não posso deixar de dedicar um agradecimento especial aos primos Cristian Arruda, Karoline França e Gabrielle Miranda, grandes parceiros e incentivadores.

Só tenho a agradecer aos meus amigos, Pétala Jordanna, Gabriela Noêmia, Hiago Moura, Hiago Maciel, Lucas Vieira e Paulo Maia. As risadas, que vocês compartilharam comigo nessa etapa tão desafiadora da vida acadêmica, também fizeram toda a diferença. Minha eterna gratidão.

Renata Souza, sem você eu teria enlouquecido, obrigada por todo apoio, paciência e companheirismo nesses meses de muito trabalho.

Lara Sephora, em você encontrei uma verdadeira irmã. Obrigada pela paciência, pelo sorriso, pelo abraço, pela mão que sempre se estendia quando eu precisava. Esta caminhada não seria a mesma sem você.

Sou grata a todos os professores que contribuíram com a minha trajetória acadêmica, especialmente ao professor Valfredo de Andrade Aguiar Filho, responsável pela orientação do meu projeto. Obrigado por ser tão atencioso e paciente.

Obrigada a todos que, mesmo não estando citados aqui, tanto contribuíram para a conclusão desta etapa.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a introdução da Agência Reguladora no âmbito da mineração, atividade anteriormente regulada pelo Departamento Nacional de Produção Mineral-DNPM, com o desígnio de perquirir se órgão regulador goza de condições para construir os aspectos introduzidos com a legislação de criação, materializados na figura de uma agenda regulatória eficiente ou uma continuidade do que ocorria na vigência do DNPM. Para tanto, utilizou-se de um método dedutivo, pensando a questão a partir da pesquisa descritiva, utilizando como instrumento a pesquisa bibliográfica e documental, partindo do método dedutivo. Foram analisadas duas premissas essenciais para a eficiência da agenda regulatória da ANM, sendo elas: A independência do corpo dirigente e a autonomia financeira e orçamentária da autarquia especial. Os resultados obtidos demonstraram que no que concernem os aspectos de independência política, representados na figura da diretoria colegiada, as mudanças introduzidas com o advento da ANM representaram um avanço frente ao risco de captura. Em contrapartida, no âmbito da independência financeira e orçamentária a agência enfrenta percalços no que se refere à execução do orçamento, pois sofre com constantes contingenciamentos de verbas. Frente aos resultados obtidos, concluiu-se que, apesar da proteção frente às ingerências políticas, a ausência de adjutório para prover as necessidades da ANM implica em sérios riscos a eficiência da agenda regulatória.

Palavras chave: Mineração. Regulação econômica. Direito administrativo. Agências Reguladoras

LISTRA DE ILUSTRAÇÕES

LISTRA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Participação do setor mineral no PIB.....	25
Gráfico 2 - Quantitativos dos empregos diretos ofertados pelo setor mineral	26
Gráfico 3 - Arrecadação ANM em bilhões de R\$.....	46
Gráfico 4 - Arrecadação CFEM em Bilhões de R\$.....	47
Gráfico 5 - Comparação CFEM e outras fontes de Arrecadação	48

LISTRA DE FIGURAS

Figura 1- Organograma DNPM 2018.....	22
Figura 2 - Principais reservas minerais no território brasileiro	24

LISTA DE TABELA

Tabela 1 Cronologia da Liberação de Limites Orçamentários Em milhões de R\$ Limite Acumulado	50
--	----

LISTRA DE ABREVIACES

ANM - AGNCIA NACIONAL DE MINERAO

DNPM - DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUO MINERAL

CFEM - COMPENSAO PELA EXPLORAO DE RECURSOS FINANCEIROS
MINERAIS

PIB - PRODUTO INTERNO BRUTO

MME - MINISTRIO DE MINAS E ENERGIA

STN - SECRETRIA DO TESOURO NACIONAL

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. O CONTEXTO HISTÓRICO DA MINERAÇÃO NO BRASIL	14
2.1 Os regimes de exploração e o arcabouço jurídico da atividade minerária	14
2.2. O regime constitucional dos bens minerais.	17
2.3. Órgãos controladores da atividade minerária	20
2.3.1. O Ministério de Minas e Energia.....	20
2.3.2. O Departamento Nacional de produção Mineral	21
2.4. A importância socioeconômica da Mineração.....	23
3. CRIAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO: A CONSTRUÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA ATINENTE À MINERAÇÃO PAUTADA SOB O PRISMA DA REGULAÇÃO.....	27
3.1. O histórico das Agências reguladoras no Brasil	27
3.2. A inserção das Agências reguladoras no organograma da Administração Pública.....	31
4. UMA ANÁLISE DA INDEPENDÊNCIA DA ANM NA CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA REGULATÓRIA EFICIENTE.....	41
4.1. A Diretoria Colegiada e os instrumentos legais de proteção contra a captura regulatória	41
4.2. Autonomia financeira e orçamentária da ANM	44
5. CONCLUSÃO.....	54
REFERÊNCIA.....	56

1. INTRODUÇÃO

A necessidade de uma nova perspectiva para a mineração ocasionou o novo marco regulatório da mineração. Implantado no ano de 2017, o instrumento legislativo buscou a construção de uma atividade econômica atinente à mineração pautada sob o prisma da regulação.

O tema abordado é a transformação do Departamento de Nacional de Produção Mineral – DNPM em Agência Nacional de Mineração – ANM.

As mudanças advindas do instrumento legal introduzem no âmbito da mineração a atividade regulatória exemplificada na figura da Agência Nacional de Mineração, entidade descentralizada com natureza de autarquia sob o regime especial, tem por escopo a realização dos comandos constitucionais relativos à intervenção do Estado na economia, com a finalidade de correção das falhas de mercado, busca da realização de objetivos coletivos e garantia do fornecimento de certos bens e serviços essenciais à comunidade.

Em razão da mudança ocorrida se faz fundamental analisar se a criação da ANM representou de fato um novo marco na regulação da atividade minerária ou somente uma continuidade do modelo posto, ou seja, sem impactar de fato na criação de uma atividade econômica atinente à mineração pautada sob o prisma da regulação?

Desse modo, visando responder a indagação central, a pesquisa se utilizou do método de abordagem dedutivo, no que se refere ao modo como pensar e refletir sobre a questão analisada, para conseguir chegar as possíveis respostas e conclusões nos utilizamos da pesquisa descritiva e nos procedimentos técnicos usamos o método de pesquisa bibliográfica, bem como de pesquisa documental.

Visando analisar a ANM, o desenvolvimento do presente trabalho é dividido em 3 capítulos.

O primeiro capítulo do desenvolvimento, o tópico (2.1) aborda os aspectos históricos da normativa acerca da temática e os modos de exploração, visando sedimentar uma visão histórica acerca dos bens minerais. O subtópico 2.2. analisa os aspectos advindos da Constituição Federal de 1988. O terceiro subtópico explica a estruturados órgãos que regulavam a matéria anteriormente a vigência da Agência de Mineração, para entender o panorama acerca de temática e, por consequências, as mudanças que o ente regulador causaria no meio. Por fim, no quarto subtópico abordara a importância econômica e social da mineração para o Para compreender a realidade que está inserida a mineração.

O segundo capítulo, dividido em três subtópicos, abordará a construção de uma atividade minerária atinente à mineração. Iniciando no primeiro subtópico com a construção histórica das agências Reguladoras do Brasil, o contexto histórico que emergiram e seus objetivos de atuação frente aos entes regulados, o Estado e a sociedade. Posteriormente no segundo tópico o enquadramento da entidade no âmbito da administração pública, bem como suas características. No último subtópico, o objeto tratado é a ANM e suas características a partir de uma análise legislativa.

No terceiro capítulo do desenvolvimento os elementos que possibilitariam a efetividade da Agência reguladora, trabalhando em duas vertentes pautadas na análise da autonomia: O corpo dirigente (tópico 4.1) e os aspectos financeiros e orçamentários (tópico 4.2.).

Por fim, discutiremos os resultados encontrados no decorrer do desenvolvimento.

2. O CONTEXTO HISTÓRICO DA MINERAÇÃO NO BRASIL

2.1 Os regimes de exploração e o arcabouço jurídico da atividade minerária

A história da América Latina é construída sob grande influência da mineração. No Brasil não é diferente, pois, a mineração é uma atividade fundamental para a economia do país desde o período colonial. A busca pelos bens minerais impactou de modo significativo na ocupação territorial brasileira.

Os ciclos do ouro impulsionaram o movimento de exploração do território, uma vez que apesar da existência da atividade de bandeira, a ocupação do território brasileiro estava restrita ao litoral. À vista disso é a partir do final do século XVII, com a descoberta do ouro nos rios da região Minas Gerais, que impulsionados pela busca de riquezas, os populares iniciam a expansão territorial, passando a ocupar o território antes inabitado, bem como o crescimento demográfico impulsionando pelos Portugueses que deixaram a capital para buscar cabedal na colônia. (DA COSTA, 1967)

No que se refere aos aspectos econômicos, a comercialização dos bens minerários assume a posição de principal fonte de renda, no Brasil, da realeza portuguesa. Ante a importação econômica da atividade e a necessidade de controlar a exploração das jazidas minerais, o Estado, com o fito de regulamentar a atividade e reger os lucros auferidos pelos particulares, editou diversas normativas acerca da matéria, iniciando uma tendência de atividade minerária estritamente regulada. (FERNANDES, 2014)

Entres as normativas editadas, destaca-se o 1.º regimento de terras minerais, editado por alvará de 15 de agosto de 1608, a primeira codificação exclusivamente de bens minerais, criou a provedoria das Minas para regular a descoberta das minas de ouro, prata, cobre e pedras preciosas, decretando a possibilidades dos particulares, após autorização, explorarem as jazidas em prol dos seus interesses e da coroa, dona da porcentagem de 20% (quinta parte) de todo o material extraído. Além disso, a cada novo veio de minério descoberto teria a Coroa o direito a 25% (quarta parte) para exploração própria (DA COSTA, 1967). A Cobrança é justificada no sistema de período colonial vigorou a concepção que os minerais pertenceriam à coroa portuguesa, pois, de acordo com a dualidade imobiliária a propriedade do solo e do subsolo seriam aspectos distintos e dissociados.

Desse modo, o direito de proprietário era restrito à superfície, nesse período vigorava o chamado Sistema Regaliano. No exercício do seu direito a coroa exploraria ou delegaria a terceiros a prerrogativa de explorar os bens minerais existentes no subsolo, em contrapartida,

deveria o particular pagar a compensação, na porcentagem estabelecida no instrumento legal supramencionado, e seguir um rígido conjunto de normas estabelecidas pela coroa. “O fundamento desse regime era o de que os indivíduos em nada haviam contribuído para a existência da jazida, que, assim, como todo bem desconhecido existente nos limites territoriais do país, pertencia ao Monarca” (BARBOSA, 1994, p.68).

A constituição de 1891¹, primeira de caráter republicano, outorgada após a proclamação da república, privilegia o sistema de ascensão (ou fundiário), determinando que o proprietário da superfície solo é similar ao do subsolo, sem dualidade. A lógica aplicada é do principal segue o acessório. As definições influenciaram, inclusive, nas legislações infraconstitucionais a exemplo do código Civil de 1916².

A constituição do Estado Novo³, revolucionou a sistema até então adotada ao instituir o modelo de concessão (ou dominial), em substituição ao regime de ascensão. Desse modo, “as minas já manifestadas e concedidas legalmente continuariam pertencendo ao titular da propriedade e aquelas não manifestadas ficariam sob responsabilidade da União que seria responsável por autorizar a pesquisa, a concessão de lavra e a exploração” (SANTOS, 2017, p.13). Apesar do sistema de dualidade, distinguindo o solo e o subsolo, o proprietário da superfície teria prioridade na exploração e, caso não seja ele o explorador, teria direito à compensação na forma de coparticipação nos lucros auferidos.

Ademais, somente brasileiros ou empresas brasileiras poderiam explorar. Para disciplinar as disposições constitucionais sobre atemática o constituinte derivado editou o Código de Minas de 1934(Decreto n. 24.642, de 14 de junho de 1934).Outrossim, as premissas da carta anterior não se alteram no texto da Lei Maior de 1937⁴, apenas é incluído um novo requisito para exploração dos recursos minerários, adicionando uma visão, notadamente, nacionalista.

¹Consta no artigo 72, § 17, O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.”

²O código Civil de 1916.Art. 526. **A propriedade do solo abrange a do que lhe está superior e inferior em toda a altura e em toda a profundidade**, úteis ao seu exercício, não podendo, todavia, o proprietário opor-se a trabalhos que sejam empreendidos a uma altura ou profundidade tais, que não tenha ele interesse algum em impedi-los. (grifo nosso)

³ Constituição de 1934. “Art. 118. As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d’água, constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial.

Art. 119. O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei.

§ 1º As autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil, ressalvada ao proprietário preferência na exploração ou co-participação(sic) nos lucros.”

⁴“Art. 143. As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d’água constituem propriedade distinta da propriedade do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial. O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização federal. § 1º A autorização só poderá ser concedida a brasileiros, ou empresas constituídas por acionistas brasileiros, reservada ao proprietário preferência na exploração, ou participação nos lucros.”

O texto estabelece como requisito para concessão do título autorizativo de extração, sendo o requerente, pessoa física, deveria possuir nacionalidade brasileira, no caso das pessoas jurídicas, entre os acionistas das empresas que explorar a atividade minerária, deveria existir brasileiros. Ademais, manteve o processo de nacionalização das jazidas minerárias e outorgou maiores poderes ao Estado no tange a atividade minerária. Posteriormente, edita-se um novo código, subsistindo o de 1934, surge então o Código de Minas de 1940 (Decreto-Lei n. 1.985). (FERNANDES; PERDIGÃO, 2017)

A partir do ano de 1945, o Brasil inicia o processo de redemocratização, a ordem constitucional um dos elementos alterados é a perspectiva nacionalista na concessão da atividade mineraria, pois “a Constituição de 1946⁵, ao referir-se aos titulares da autorização ou concessão, particularmente às sociedades, deixou de formular a exigência de que seus acionistas fossem brasileiros”(PAIVA, 1967, p.11). Por consequência, ante a mudança do texto constitucional, suscitado acerca da matéria declarou o Supremo Tribunal Federal declarou que os dispositivos do código de minas de 1940, que apresentava requisitos de nacionalidade dos sócios, tornaram-se inconstitucionais.

Destarte, com a ruptura na esfera democrática e o advento da ditadura militar, por consequência, emerge a Constituição de 1967⁶. O novo texto constitucional eliminou a preferência do proprietário no processo de concessão, igualando as possibilidades entre os particulares pela antecedência do requerimento de pesquisa, a partir de agora o requerimento de pesquisa limita o proprietário do solo, unificando as oportunidades entre o proprietário e os particulares. Ademais, “criou uma compensação, em favor deste. Equivalente a 10% do imposto incidente sobre a exploração mineral (o IUM-Imposto Único sobre Minerais)” (BARBOSA,1994, p.70).

Diante de tal cenário surge o Código de Mineração de 1967, instrumento legal que regula a atividade. No seu texto “estabeleceu normas, princípios e conceitos para a regência das atividades minerárias e definiu os critérios para a obtenção de autorizações de pesquisa e

⁵ “Art. 153. O aproveitamento dos recursos minerais e de energia hidráulica depende de autorização ou concessão federal na forma da lei. § 1º As autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a sociedades organizadas no País, assegurada ao proprietário do solo preferência para a exploração. Os direitos de preferência do proprietário do solo, quanto às minas e jazidas, serão regulados de acordo com a natureza delas.

⁶ “Art. 161. As jazidas, minas e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial. § 1º A exploração e o aproveitamento das jazidas, minas e demais recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica dependem de autorização ou concessão federal, na forma da lei, dada exclusivamente a brasileiros ou a sociedades organizadas no País.

concessões de lavra.” (FERNANDES; PERDIGÃO, 2017, p.115), assim como outorgou o controle dos recursos minerais ao Departamento Nacional de Produção Mineral- DNPM.

Anterior a ordem constitucional vigente, o código de mineração de 1967 influenciou na composição do arcabouço jurídico referente à mineração na constituição Federal de 1988; contudo, mudanças legislativas pontuais, o dispositivo legal não acompanhou as mudanças ocorridas na sociedade minerária, culminando no seu esgotamento, enquanto normativa infraconstitucional da matéria, conforme explica Bambirra e De Carvalho:

O cenário minerário da década de 60 transformou-se, até hoje, substancialmente, e não há dúvidas sobre a necessidade de um marco regulatório atualizado para a exploração mineral, que leve em consideração seu valor estratégico e, também, as tendências econômicas para o futuro, na perspectiva de um Estado Socioambiental de Direito, que tem no princípio da sustentabilidade socioambiental³ um vetor axioteontológico fundamental, sendo este o problema de pesquisa enfrentado. O esgotamento do atual modelo ficou patente e suscitou ainda mais discussões após polêmicas internacionais envolvendo a mineração, além de graves desastres ambientais, com destaque para o do rompimento da barragem da Samarco, em Mariana/MG. (BAMBIRRA; DE CARVALHO, 2018, p.14)

Nesse cenário de crise iniciam-se as discussões no Congresso Nacional para alteração dos dispositivos legais do Código de Mineração. Nesse período, o legislativo cria a figura da Agência Nacional de Mineração- ANM, para agregar inovação à área de mineração, bem como segurança jurídica.

2.2. O regime constitucional dos bens minerais.

Na constituição Federal de 1988, os recursos minerais foram classificados como bens dominiais. O constituinte originário, recepcionou o Código de Mineração de 1967⁷, assim como definiu que o subsolo e os minérios constantes na superfície terrestre pertencem à Constituição de 1988, estando expresso no art. 20, IX, que os recursos minerais pertencem à União. Nesse sentido qualificam-se como bens públicos tanto os bens minerais expostos no solo, quanto os dispostos no subsolo. A especificidade do texto expurga qualquer dúvida quanto

⁷A Constituição de 1988 privilegia como instrumentos a autorização e a concessão, mas não veda os demais regimes de aproveitamento estabelecidos no artigo 2º do Código de Mineração de 1967, segundo o qual, no Brasil, as atividades de mineração podem estar submetidas aos regimes: da autorização de pesquisa; da concessão de lavra; do licenciamento; da permissão de lavra garimpeira, e do monopólio. Além disso, em observância aos direitos adquiridos pelos beneficiários remanescentes do regime de autorização e concessão instituído pela Constituição Federal de 1934, admite-se excepcionalmente a realização de atividades de mineração com base no regime dos manifestos de minas (FERNANDES; PERDIGÃO, 2017, p.115)

à propriedade dos bens minerais. No que tange à atividade minerária estão arroladas entre os bens da União as minas e jazidas⁸.

O Regime adotado no Brasil é semelhante a outros países da América do Sul, cujo subsolo é pertencente ao Estado, logo, os minerais estão atrelados as normas de direito público, em regra, devendo as normas de exploração privilegiarem o interesse público. (FEITOSA; ATAÍDE, 2017, p.114)

Para tanto, no Título VII, dedicado à ordem Econômica e Financeira, definiu o constituinte, no artigo 176⁹, que a lavra dos recursos minerais somente ocorreria mediante autorização ou concessão da União, assegurada a participação daquele que explora a atividade no resultado da lavra¹⁰. Destrinchando o texto legal, percebe-se que ainda que em lavra os bens econômicos pertencem à União. Depreende-se ainda que a propriedade dos bens minerais se distingue da propriedade do solo, ou seja, os bens minerais pertencem à União que possui deve autorizar a exploração.

Ademais, a norma constitucional definiu que o resultado da lavra mineral pertence ao concessionário, ou seja, liberando a apropriação privada, desse modo cabe ao explorador o resultado da lavra mineral. Conquanto, o texto da lei maior não silenciou no que tange o direito dos superficiários, devendo o concessionário compensar o detentor da propriedade do solo, em virtude do seu direito de proprietário comportar a extração mineral dentro da superfície que lhe pertence e a União pela exploração dos bens, na porcentagem definida em instrumento legislativo infraconstitucional. Explica Ribeiro (1989, p.1970):

⁸Jazida é toda massa individualizada de substância mineral ou fóssil, aflorando à superfície ou existente no interior da terra e que tenha valor econômico (art. 6º do DL). Mina é a jazida em lavra. A autorização de pesquisa será sempre por prazo determinado, e as autorizações e concessões não podem ser cedidas ou transferidas, total ou parcialmente, sem prévia anuência do poder concedente. (MARINELLA., 2017, p.1683)

⁹Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o caput deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa brasileira de capital nacional, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. (texto original da

§ 2º É assegurada participação ao proprietário do solo nos resultados da lavra, na forma e no valor que dispuser a lei.

§ 3º A autorização de pesquisa será sempre por prazo determinado, e as autorizações e concessões previstas neste artigo não poderão ser cedidas ou transferidas, total ou parcialmente, sem prévia anuência do Poder concedente.

§ 4º Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento do potencial de energia renovável de capacidade reduzida.

¹⁰O raciocínio se completa com o art. 176 da CF, que considera as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia elétrica pertencentes à União e propriedades distintas das do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento. (Marinella, 2017, p. 1683)

Reconheceu, assim, a constituição que os recursos minerais são bens econômicos que pertencem à sociedade como um todo. Por isso mesmo, não podem ser tratados como propriedade daqueles que os descobrir, no seu exclusivo interesse particular, pois, seria uma violência contra o interesse social que é inerente à natureza desses bens.

Nessa perspectiva, o artigo 176, §1¹¹, ocasionou a polêmica, pois com uma redação de caráter majoritariamente nacionalista, determinou que a exploração somente seria autorizada à brasileiros e empresas de capital nacional; contudo, não era vedado o uso do capital estrangeiros, desde que restrito as empresas sem o poder decisional.

Posteriormente, com o processo de Reforma do Estado, tendo como uma das medidas adotadas a emenda n.6, alterou se a determinação, antes vigentes, retirando o monopólio do poder estatal sobre a empresa, e retirando as vedações as empresas brasileiras, autorizando o uso do capital nacional desde que estejam de acordo com as premissas legais definidas pelo texto constitucional pautado pela perspectiva da preservação do interesse nacional.

As empresas constituídas pelas leis brasileiras com sede e administração no país poderão explorar a atividade de mineração, bem como o texto manteve a permissão aos brasileiros. As mudanças decorrem do processo de Restruturação do Estado, que enfrentava grave crise econômica, uma das medidas adotadas é justamente abrir o mercado nacional para o investimento estrangeiro.¹²

Nota-se que a proteção diferenciada outorgada aos bem públicos é justificada pelo interesse nacional intrínseco aos bens. Explica Marinella (2017, p. 1641) que “o interesse nacional considerando os aspectos de segurança nacional, a proteção à economia do país, o interesse público nacional e a extensão do bem”. Dentro da perspectiva do direito minerário, percebe-se que o interesse nacional é justificado em razão do interesse público nacional, pois:

a supremacia é essencial para a subsistência da atividade de mineração, haja vista a rigidez locacional, conforme abordaremos ainda neste tópico. E, além disso, a atividade minerária, atualmente, é fundamental para a economia brasileira, sendo certo que sua interrupção geraria significativos impactos à economia do país. Portanto, dúvidas não restam de que o interesse de que se reveste a atividade

¹¹Novo texto do artigo 176. §1º: A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o caput deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, **por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei**, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. (texto alterado pela emenda constitucional n. 6, **grifo nosso**)

¹²A pesquisa e a lavra de recursos minerais bem como o aproveitamento dos potenciais somente poderão ser efetuadas mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no país, na forma da lei. A norma também estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. Resta garantido ao concessionário o produto da lavra e assegurada a participação ao proprietário do solo nos resultados da lavra, na forma e no valor que dispuser a lei. (MARINELLA, 2017, p. 1683)

minerária é primário, e assim se sustenta o raciocínio teórico da supremacia do interesse público nesse ramo do Direito. (FEIGELSON, 2018, p.87)

Perspectiva semelhante é apresentada por Ataíde e Feitosa (2017, p.14-15) ao abordar a temática ressaltando que a rigidez locacional aliada aos aspectos de indispensabilidade dos frutos da atividade minerária, indispensabilidade que é justificativa, por exemplo, na autorização para extração em áreas de Preservação Permanente do Meio Ambiente, da supedâneo à propriedade dos bens à União.

A normativa analisada demonstra que o direito minerário é pautado, no que se refere aos aspectos constitucionais, sob a perspectiva da primazia do interesse público primário¹³, pois, diante da importância dos bens minerários, em especial, nos aspectos econômicos, não poderia a sociedade depender da anuência do particular para iniciar a exploração ou exploração dos bens essenciais ao desenvolvimento da sociedade, visto que, em razão do princípio da rigidez locacional, não há controle sobre a localização dos bens.

Desse modo, percebe-se que outorgar ao particular a discricionariedade acerca da exploração, implica na existência de sérios riscos de inviabilizar o acesso aos bens minerais. Entretanto, a proteção do interesse público texto constitucional, em face da atividade mineraria, não se restringe a definição da titularidade, mas versa a respeito de outras searas. Tal fato é exemplificado na proteção ambiental, é notório que o processo de exploração dos bens é muitas vezes danoso ao meio ambiente, causando degradação e poluição.

O legislador estabeleceu que para explorar a área seria necessário o Estudo Prévio de Impactos Ambientais, bem como possuir licença ambiental para realizar a exploração ou exploração. (LEONCY, 1997, p.19-20). Além disso, para a outorga do título autorizativo da atividade minerária é necessário que estudos demonstrem a viabilidade do empreendimento obter lucro, pois, em razão dos danos ambientais ocasionados pela mineração, não haveria razão para mitigar a proteção ao meio ambiente, se a atividade não auferir lucros. (ATAÍDE, 2017, p. 41)

2.3. Órgãos controladores da atividade minerária

2.3.1. O Ministério de Minas e Energia

¹³Insta ressaltar, primeiramente, que a supremacia do interesse público sobre o privado diz respeito ao interesse público primário e não o secundário. O interesse primário, como ensina a doutrina, é o Estado em prol da sociedade, da satisfação das necessidades coletivas, tais como satisfação dos direitos fundamentais sejam eles de primeira, segunda ou terceira dimensão. Já o interesse público secundário é aquele disposto nos direitos e obrigações do Estado, ou seja, o Estado enquanto fim em si. (FEIGELSON, 2018, p.86)

Criado na década, para cuidar de temática anteriormente controlada pelo Ministério da Agricultura. O MME foi extinto em 1990, pela lei nº 8.028, e substituído pelo Ministério de infraestrutura. Entretanto, a Medida Provisória nº 302 (posteriormente convertida na Lei 8.422/1992) extinguiu o Ministério da Infraestrutura e recriou o Ministério de Minas e Energia. Fato posto que é função do ministério controlar as mais variadas fontes minerais, recursos hídricos e energéticos.

No que corresponde a mineração, cumpre mencionar que entre as competências do MME, estabelecidas pela Lei n. 10.683, de 2003, consta “as áreas de geologia, recursos minerais e energéticos, aproveitamento de energia hidráulica, mineração e metalúrgica, petróleo, combustíveis e energia elétrica, bem com a nuclear, sendo sua estrutura regulamentada pelo Decreto n. 5.267/2004”. (FEIGELSON, 2018, p.125).

A estrutura do órgão ministerial é separada em secretarias: (i) A Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético (SPE); (ii) A Secretaria de Energia Elétrica (SEE); (iii) A Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral; (iv) A Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (SPG). Depreende-se da estrutura analisada que uma das ramificações do órgão é voltada para a atividade minerária.

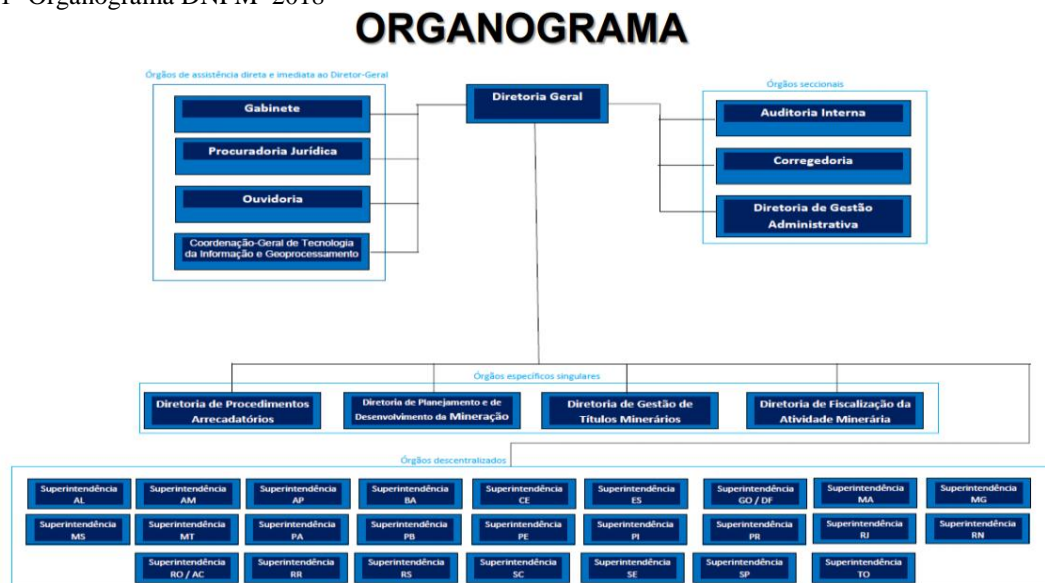
Ademais, destaca-se que no rol de prerrogativas do órgão ministerial destaca-se a obrigação de estabelecer políticas nacionais de geologia, de exploração e de produção de recursos minerais e energéticos. Não obstante, a implementação da política é função inicialmente outorgada ao DNPM, e, com a extinção da autarquia, a função é repassada para a ANM.

2.3.2. O Departamento Nacional de produção Mineral

O Departamento nacional de Produção Mineral – DNPM, inicialmente vinculado ao Ministério da Agricultura, o DNPM controlou a atividade minerária por cerca de 80 décadas. Não obstante, essa função de controle passou por alterações de função, posto as inerentes mudanças sociais ocasionadas pelo transcurso do tempo.

Entre as mudanças ocorridas, destaca-se a alteração da classificação administrativa do órgão, advinda da lei n. 8.876/94 que transformou o DNPM em autarquia vinculada ao Ministério de Minas e Energia com sede no Distrito Federal e unidades regionais em todos os Estados da Federação. Para mais, a última alteração legislativa aplicada ao DNPM advinda Decreto n. 7.092, que elucidou a estrutura da autarquia, conforme representado no organograma:

Figura 1- Organograma DNPM 2018



FONTE: ANM (2019)

Coligi do organograma da autarquia que a poder é centrada na figura da diretoria geral, auxiliada por órgãos de característica administrativas, a exemplo dos órgãos de assistência direta ao diretor e órgãos setoriais, e órgãos específicos singulares que atuam diretamente no desenvolvimento do setor minerário, entre eles: (i) Diretoria de Procedimento Arrecadatório (DIPAR); (ii) Diretoria de Planejamento e de Desenvolvimento da Mineração (DIPLAN); (iii) Diretoria de Gestão de Títulos Minerários (DGTM); (iv) Diretoria de Fiscalização da Atividade Minerária (DIFIS).¹⁴ No que tange a atuação local o órgão encontrava composto por superintendências nos 25 Estados da Federação e Sede no Distrito Federal.

Para tanto, o legislador determinou autarquia, por consequência, os órgãos que integram o seu organograma, deveriam exercer um rol extensivo de Competências¹⁵, da análise desses dispositivos extrai-se que:

¹⁴ Cada órgão mencionado possui uma função específica: (i) o DIPAR que cuida da parte financeira do DNPM ao executar a cobrança da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerários (CFEM) e controlar o recolhimento das taxas e emolumentos; (ii) A (DIPLAN), que supervisiona a elaboração de estudos e projetos referentes aos mercados de bens minerais em âmbito doméstico e internacional; (iii) o (DGTM) planeja, gerencia e padroniza a outorga dos títulos minerais, além de organizar o banco de dados com os títulos minerários e a coordenação dos processos administrativos; e (iv) (DIFIS), que fiscaliza a atividade mineral e promove pesquisas para o aproveitamento racional das jazidas, a segurança técnico-operacional das minas, o controle ambiental, a formalização da extração mineral e a proteção dos depósitos fossilíferos. (COSTA, 2015, p.54)

¹⁵ Art. 3º A autarquia DNPM terá como finalidade promover o planejamento e o fomento da exploração e do aproveitamento dos recursos minerais, e superintender as pesquisas geológicas, minerais e de tecnologia mineral, bem como assegurar, controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração em todo o território nacional, na forma do que dispõe o Código de Mineração, o Código de Águas Minerais, os respectivos regulamentos e a legislação que os complementa, competindo-lhe, em especial: I - promover a outorga, ou propô-la à autoridade competente, quando for o caso, dos títulos minerários relativos à exploração e ao aproveitamento dos recursos minerais, e expedir os demais atos referentes à execução da legislação minerária; II - coordenar, sistematizar e

o DNPM é entidade dotada do poder de polícia minerário, cujo funcionamento pode ser vislumbrado, por exemplo, no dever de fiscalizar a lavra e autuar infratores. Além disso, é possível perceber clara função regulatória, ao fomentar a produção mineral, formular diretrizes da política mineral, editar normas em caráter complementar, dentre outras. Para exercer de forma especializada tal função, o DNPM também possui a competência de acompanhar o desempenho da economia mineral, tanto nacional quanto internacional, divulgando relatório de análise. (FEITOSA; ATAÍDE, 2018, p.121)

Diante da conceituação apresentada percebe-se que o DNPM já realizava, em alguns aspectos de atividade regulatória, bem como possui aspectos de independência a exemplo das receitas próprias estabelecidas no artigo 5º¹⁶ da lei 8.876/94. Apesar disso, os acidentes colocaram em xeque a eficiência do órgão, sendo esses um dos impulsos iniciais para a mudança de controle da atividade minerária.

2.4. A importância socioeconômica da Mineração

Fato posto que desde os primórdios da exploração mineral no Brasil a atividade está atrelada ao viés econômico que os bens minerais possuem, bem como a ampla gama de substâncias encontradas no território nacional. Neste período Republicano, pós Constituição Federal de 1988, o País assumiu posição de destaque no cenário mundial no que se refere à produção de bens minerais.

integrar os dados geológicos dos depósitos minerais, promovendo a elaboração de textos, cartas e mapas geológicos para divulgação; III - acompanhar, analisar e divulgar o desempenho da economia mineral brasileira e internacional, mantendo serviços de estatística da produção e do comércio de bens minerais; IV - formular e propor diretrizes para a orientação da política mineral; V - fomentar a produção mineral e estimular o uso racional e eficiente dos recursos minerais; VI - fiscalizar a pesquisa, a lavra, o beneficiamento e a comercialização dos bens minerais, podendo realizar vistorias, autuar infratores e impor as sanções cabíveis, na conformidade do disposto na legislação minerária; VII - baixar normas, em caráter complementar, e exercer fiscalização sobre o controle ambiental, a higiene e a segurança das atividades de mineração, atuando em articulação com os demais órgãos responsáveis pelo meio ambiente e pela higiene, segurança e saúde ocupacional dos trabalhadores; VIII - implantar e gerenciar bancos de dados para subsidiar as ações de política mineral necessárias ao planejamento governamental; IX - baixar normas e exercer fiscalização sobre a arrecadação da compensação financeira pela exploração de recursos minerais, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal; X - fomentar a pequena empresa de mineração; XI - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da garimpagem em forma individual ou associativa.

¹⁶ Art. 5º Constituem receita da Autarquia: I - dotações consignadas no Orçamento Geral da União, créditos especiais, transferências e repasses, que lhe forem conferidos; II - produto de operações de crédito, que efetue no País e no exterior; III - emolumentos, multas, contribuições previstas na legislação minerária, venda de publicações, recursos oriundos dos serviços de inspeção e fiscalização ou provenientes de palestras e cursos ministrados e receitas diversas estabelecidas em lei, regulamento ou contrato; IV - recursos provenientes de convênios, acordos ou contratos celebrados com entidades, organismos ou empresas, públicos ou privados, nacionais ou internacionais; V - doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados; VI - recursos oriundos da alienação de bens minerais apreendidos em decorrência de atividades clandestinas, ilegais ou irregulares, levados à hasta pública. Parágrafo único. A cota-parte da compensação financeira pela exploração de recursos minerais devida à União, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal e o art. 8º da Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, regulamentada pelo Decreto nº 1, de 11 de janeiro de 1991, fica destinada ao Ministério de Minas e Energia, que a repassará integralmente ao DNPM, observado o disposto no inciso III do § 2º do art. 2º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990.

Mister se faz mencionar que conforme demonstrado na tabela referente as principais reservas minerais, extraída do Anuário Mineral produzido pela agência Nacional de mineração (2018), a atividade possui expressão em todas as regiões do País:

Figura 2 - Principais reservas minerais no território brasileiro



Fonte: ANM (2019)

Dentre os bens minerais produzidos no Brasil, os minerais metálicos possuem protagonismo, em detrimento aos conforme extraído:

Em 2017, as substâncias da classe dos metálicos responderam por cerca de 80% do valor total da produção mineral comercializada brasileira. Dentre essas substâncias, onze destacam-se por corresponderem a 99,6% do valor da produção comercializada da classe, quais sejam: **alumínio, cobre, cromo, estanho, ferro, manganês, nióbio, níquel, ouro, vanádio e zinco.** (ANM, 2019, p.2). (grifo nosso)

Destaca-se o papel do minério de ferro que domina os números da importação de minerais. A maioria do material produzido é destinado à exportação para países como China, Estados Unidos.

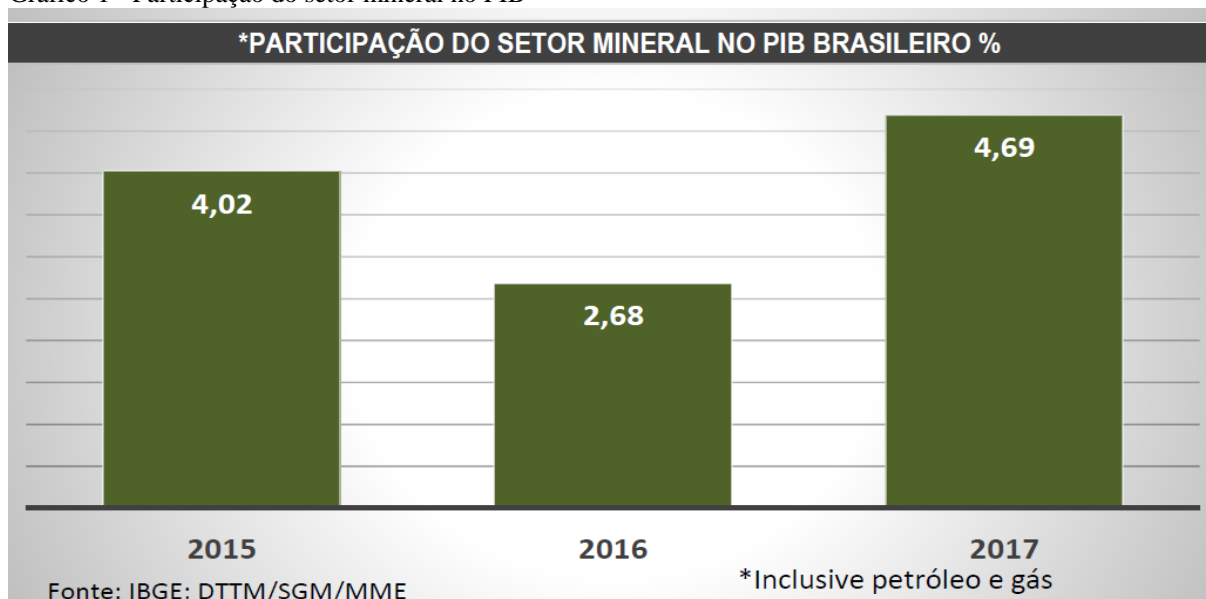
Os bens minerais metálicos são essências para o superávit da balança comercial, pois, devido a sua destinação prioritária à exportação, geram importante montante de divisas. Em conjunto com o setor do agronegócio, a produção mineral é fundamental ao equilíbrio econômico das contas expressas.

Consoante a tal afirmação, consta no relatório mineral divulgado pelo Ministério de Minas e Energia (2018) que “O setor mineral, que abrange a mineração e a indústria da transformação mineral, fechou 2018 com superávit de US\$ 23,3 bilhões, somando

exportações de US\$49,8 bilhões e importações de US\$26,4 bilhões”. A participação das exportações do setor mineral no total das exportações brasileiras (US\$ 239,9 bilhões) foi de 20,8%. Cumpre mencionar que os valores obtidos, apenas com a mineração, quantificam o total de US\$25,2 bilhões, participando com 10,5% das exportações brasileiras e 50,6% das exportações do setor mineral. Os dados apresentados, comparados com período similar do ano de 2017, representam o aumento de 4,8% nas exportações. (MME, 2019)

Assevera Bambirra e De Carvalho (2016, p.2) que “O setor minerário corresponde a importante parcela da produção nacional e das exportações, sendo responsável por suprir uma grande gama de cadeias produtivas, por manter uma balança comercial favorável e por garantir menor nível de dependência externa.” A importância comercial, O setor tem participação crucial no Produto Interno Bruto – PIB, compondo no ano de 2017 valores que representaram 4,69% do PIB. O gráfico abaixo demonstra a participação do setor no PIB:

Gráfico 1 - Participação do setor mineral no PIB



FONTE: MME (2019)

A produção dos bens minerais não-metálicos¹⁷, apesar de, se comparados aos metálicos, não possuir relevância no âmbito das importações, são essenciais ao atendimento das necessidades da população. Por exemplo, serviços de infraestrutura de transporte, habitação, saneamento, como também na produção de energia hidrelétrica dependem dos

¹⁷ Os bens minerais não-metálicos podem ser classificados em materiais de construção, matérias primas de fertilizantes e minerais industriais. Os materiais de construção podem ser empregados diretamente, sem industrialização, apenas com beneficiamento na mina, como os agregados para concreto (areia, cascalho, brita), ou industrializados ornamentais serrados e polidos e gesso. como calcário e argila usados em cimento, argila para cerâmica vermelha, rochas ornamentais serradas e polidas e gesso. (MACEDO, 1998, p.67)

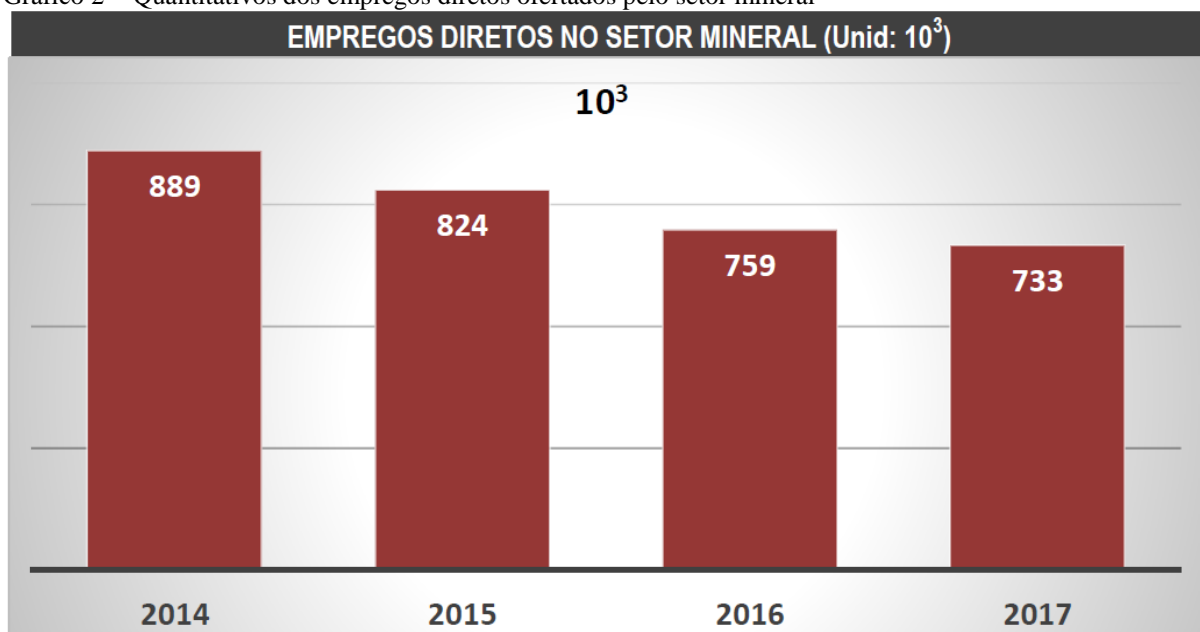
materiais de construção que são bens minerais não metálicos. Além disso, a indústria alimentícia que utiliza os fertilizantes que utilizam bens minerais na sua composição.

O DNPM ressaltou a importância socioeconômica do tema no parecer Proge nº 146/2006, através de citação do Banco mundial:

(...)Atualmente, a sociedade precisa de minerais e metais para cada vez mais finalidade. Minerais industriais, como a Mica, são componentes essenciais de materiais industriais avançados. Agricultura necessita de fertilizantes a base de minerais. A indústria depende de metais para seus maquinários e de concreto para as fábricas necessárias à industrialização. Nenhuma aeronave, computador, ou aparelho elétrico funciona sem metais. O titânio é fundamental para motores de cobre e alumínio. O titânio é fundamental para motor de aeronave. Um mundo sem o chip de silício, hoje, é imaginável. Os metais continuarão a atender as necessidades das Gerações futuras, através de novas aplicações nos setores eletrônica, telecomunicações e aeroespaciais.¹⁸

Como exemplificado nos dados supra expostos é fato notório que o material obtido através da extração mineral, além de ser indispensáveis para o cotidiano do homem moderno, é essencial para econômica brasileira nas suas mais variadas ramificações. Além disso, cumpre mencionar que a mineração e as atividades que dela decorrem, são fontes essenciais na geração de emprego e renda, como demonstrado no gráfico, *in verbis*:

Gráfico 2 - Quantitativos dos empregos diretos ofertados pelo setor mineral



Fonte: MME (2019)

¹⁸É quase impossível imaginar a vida 100 minerais, metais e compostos metálicos. Dos 92 elementos que ocorrem naturalmente, 70 são minerais; muitos são essenciais para a vida das plantas, dos animais e dos seres humanos. Estas substâncias fazem parte da atividade humana desde que pequenos pedaços de cobre foram martelados pela primeira vez e transformados em ferramentas simples, ao redor do ano de 6000 a.C. de Cristo (...).

3. CRIAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO: A CONSTRUÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA ATINENTE À MINERAÇÃO PAUTADA SOB O PRISMA DA REGULAÇÃO

3.1. O histórico das Agências reguladoras no Brasil

O Estado Social (*welfare state*) que substituiu, no início do século XX, o Estado liberal¹⁹, emergiu juntamente com a ascensão dos direitos sociais de segunda geração. Pautado nos ideais Keneysianos, tal modelo era caracterizado pela forte intervenção do Estado na economia²⁰.

Com a ascensão do referido modelo, altera-se a função do Estado que assume o dever de desenvolver atividades econômicas e sociais, com o fito de garantir o bem estar da sociedade, ou seja, amplia substancialmente o rol de atividades por ele exercidas.

Nesse sentido, aduz Luis Roberto Barroso (2002, p.286) que:

O Estado assume diretamente alguns papéis econômicos, tanto como condutor do desenvolvimento como outros de cunho distributivista, destinados a atenuar certas distorções do mercado e a amparar os contingentes que ficavam à margem do progresso econômico. Novos e importantes conceitos são introduzidos. Como os de função social da propriedade e da empresa, assim como se consolidam os chamados direitos sociais, tendo por objeto o emprego, as condições de trabalho e certas garantias aos trabalhadores. (BARROSO, 2002, p.286)

Entretanto, o poder público mostrou-se ineficiente enquanto agente econômico, pois não logrou os mesmos índices de eficiência do setor privado. A Execução da atividade caracterizou-se pela morosidade, burocracia e ineficiência. Além disso, no que tange os aspectos financeiros, os custos das atividades econômicas prestadas começaram a sobrecarregar excessivamente a máquina pública. De modo geral, o Estado de Bem Estar social acarretou o engrandecimento do ente estatal.

A ineficiência do Estado no exercício da atividade econômica gerou a insatisfação de uma sociedade cada vez mais dinâmica, culminando no esgotamento do modelo de Estado Social. Frente ao esgotamento do Estado social e, por consequência, a necessidade de

¹⁹No Estado liberal sustentava-se a tese de que o poder público quando chamado a intervir na economia estaria adentrando na sociedade civil, já que estaria modificando a essência do mercado. Acreditava-se numa profunda cisão entre sociedade civil e Estado. (AGUIAR FILHO, 2014, p.27)

²⁰O chamado Estado de bem estar social produziu um aumento do Estado, bastante visível em nossa Carta Maior de 1988, possuindo fortes traços desse modelo de Estado (AGUIAR FILHO, 2014, p.28).

aplicação de um novo modelo de atuação estatal que melhor adequar-se na dinamicidade da sociedade, emerge a figura do Estado Regulador “ao invés de prestar serviços públicos diretamente e executar atividades econômicas o Estado às funções de planejamento, regulação e fiscalização” (MELO, 2010, p.227), ou seja, o Estado deixa o papel de agente econômico, atuando diretamente na economia, repassando esse campo para atuação dos entes privados. Apesar da atuação não ocorrer diretamente na economia, o Estado segue atuando, no sentido de implementar e fomentar práticas a serem seguidas, bem como defender o interesse coletivo.

Para tanto, inicia-se na ordem global o processo de privatizações e desestatizações visando diminuir o poder do Estado, concedendo a atuação nessas áreas aos particulares. Para regulamentar a atividade, emerge a figura das agências reguladoras. O surgimento das Agências não decorrente somente da vontade dos Estados, mas também da pressão dos agentes econômicas e das organizações que controlam a economia mundial.

No tange à atuação do brasileiro frente a essas mudanças²¹, percebe-se que o Brasil foi influenciado pelo Estado Social, acarretou no aumento das Estatais. Inicialmente, na década de 50, surgiram apenas o Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDES, à época denominada BNDE e a Petrobrás. Foi no período militar que de fato aumentou vertiginosamente o número de estatais. Entre as décadas de 60 e 70²², criou mais de 300 Estatais e em 1981 esse número chegava a 530 pessoas jurídicas públicas. (BARROSO, 2002, p.287).

Logo, o Estado Brasileiro, seguindo os moldes adotados mundialmente, aumentou sua área de atuação, passando a atuar diretamente na esfera econômica, a atuação se desenvolveu basicamente através do paternalismo estatal e do desenvolvimento por meio do investimento público, gerando, no âmbito nacional, críticas e debates acerca do tema. (BARROSO, 2002, p.287).

A partir da década de 80, com as medidas do governo – a elevação dos juros, em razão déficit fiscal, é um dos aspectos que contribuíram -, ocorre contração dos números da economia brasileira, culminando na crise econômica de 80. Frente ao esgotamento do modelo adotado, surgem as discussões do papel do Estado brasileiro, com desígnio de encontrar uma

²¹O processo de construção das bases econômicas do Estado brasileiro constituiu muito mais um resultado de fatores políticos, do que uma opção por modelos econômicos. Na realidade, para se compreender os aspectos de construção do Estado regulador brasileiro deve-se além dos estudos das causas de construção dos modelos econômicos, entender as motivações políticas de formulação das políticas econômicas, fato que constitui verdadeira economia capitalista burocrática, bem semelhante ao modelo português. (AGUIAR FILHO, 2014, p.34)

²² A década de 1970 é conhecida como o “o milagre brasileiro” em razão dos números elevados obtidos pela economia nacional

redefinição do papel do Estado, uma vez que o agigantamento Estatal, representado nas empresas Estatais de intervenção direta na economia e prestação de serviços públicos, tornou-se inviável.

Ao tempo que discutiam os aspectos econômicos, ocorriam transformações na esfera política com a queda do regime ditatorial e o retorno ao Estado Democrático de Direito, consolidado com a promulgação da carta magna de 1988.

Com bojo na diminuição do Estado, como perspectiva para recuperação da economia nacional, emerge a reforma administrativa, um dos elementos utilizados é o Programa Nacional de Desestatização – PND (lei 8.031\90), apesar de iniciado no Governo Collor, é no governo Fernando Henrique Cardoso, através da lei 9.491/97, que o modelo efetivamente desenvolveu. Apesar de o PND possuir variadas vertentes para compreensão do surgimento das Agências Reguladoras, é circunstancial analisar a vertente das privatizações, pois é nesse interim, com o repasse das empresas à iniciativa privada, surge à figura das Agências Reguladoras. (MELO, 2017)

No que tange os aspectos constitucionais, o texto da lei maior, modificado pelas emendas da flexibilização dos monopólios estatais, autoriza a atuação das Agências Reguladoras nos termos dos art. 21, XI, da CF, com redação dada pela EC n. 8/95 e do art. 177, § 2º, III, da CF, com redação dada pela EC n. 09/95.

Nessa senda, tem que a atuação do Estado Regulador por intermédio das Agências Reguladoras é autorizado, nos termos do art. 174 da Constituição Federal de 1988:

A legislação brasileira contempla a atuação do Estado sobre a economia, quando firma pelo art. 174, da Constituição, as funções de fiscalização, de incentivo e planejamento da atividade econômica. Fica evidente, a postura de um Estado regulador, principalmente, nos termos que estabelece o planejamento obrigatório para o setor público e indicativo para o setor privado. A verdade é que baseado no princípio da livre iniciativa, na crença do trabalho como fonte de riqueza, e principalmente, na força da *lex mercatoria*, o legislador pôs o Estado brasileiro como protetor, estimulador, e fiscalizador das atividades econômicas exercidas dentro dos limites de sua soberania. (AGUIAR FILHO, 2014, p.45)

Além das emendas constitucionais retro mencionadas, o instrumento legislativo foi utilizado pelo constituinte derivado em outras mudanças na ordem econômica que facilitaram a introdução do Estado-indutor, cita-se: (i) extinção de restrições ao capital estrangeiro por meio das emendas nº 6 que alterou o artigo 176, *caput*, e nº7 que modificou o artigo 178; (ii) A flexibilização dos monopólios estatais emendas por meio da emenda nº5.

O Brasil inspirou-se no modelo norte americano²³ de agências reguladoras, explica Alexandre Aragão dos Santos (2005, p.78) “As agências reguladoras independentes constituem um modelo institucional de Administração Pública, influenciado pelo arquétipo originário dos Estados Unidos da América, que vem sendo adotado na América Latina e na Europa com especial intensidade a partir da década de 80”

As agências surgem para regular os serviços repassados à iniciativa privada, dirimindo tensões entre os entes regulados, o Estado e os usuários, desse modo promovendo o interesse público. Apesar de implantada como novidade, alguns órgãos do governo brasileiro, já exerciam atividade semelhante, apesar de não usufruir de prerrogativas semelhantes ao órgão recém criado.²⁴

Ademais, Explica Marinela (2017) “quanto às funções por elas exercidas, não representam novidades para o Poder Público, visto que as funções normativa e de regulação já eram exercidas pela Administração Direta e Indireta”; contudo inexistia uma padronização de atuação desses entes reguladores, que atuavam anteriormente ao surgimento das Agências Reguladoras, logo, pois, com o intuito de padronização utiliza-se o modelo norte americano. Apesar disso, não há de ignorar as influências políticas na utilização do modelo, em especial, dos agentes econômicos que apontavam o uso dos órgãos reguladores na garantia da segurança jurídica para atrair o investimento internacional para o país.

Importante mencionar que não há um arcabouço jurídico que estabeleça o modelo de organização das agências reguladoras, apenas que são federais, sua a criação deve decorrer de lei ordinária a qual os aspectos jurídicos das agências. Cabe pontuar que a agência será criada para regular uma área específica.

De modo geral, o advento das agências reguladoras trouxe uma nova perspectiva, em especial, na proteção do interesse público, por consequência, dos direitos fundamentais na execução dos serviços públicos, conforme explica o Professor Dr. Valfredo de Andrade Aguiar Filho:

Houve, na realidade, uma mudança de postura diante das novas feições do Estado, pois substituiu-se a ideia de Estado-empresário, pela de Estado-indutor. O princípio

²³o modelo americano desenvolveu-se como sistema de poucas regras predefinidas, haja vista ter se pautado no liberalismo em toda a sua ortodoxia. Todavia, durante o New Deal e, especialmente após a grande crise econômica de 1929, o Estado americano passou por um momento de forte regulação estatal. Por outro lado, na década de 1980 o país sofreu o movimento da desregulation. Hoje, pode-se dizer que os EUA vivem uma situação de equilíbrio no que diz respeito à regulação⁴. Vale explicitar que a primeira agência reguladora independente de que se tem notícia foi a Interstate Commerce Commission, criada nos EUA em 1887 e focada na regulamentação dos serviços interestaduais de transporte ferroviário. (FEIGELSON, 2018, p. 110-111)

²⁴ O serviço de regular um segmento de mercado, editando normas, fiscalizar a atuação, investigar e punir descumprimentos, não é, de maneira alguma, novidade no direito brasileiro, por exemplo, o Banco Central²⁴ já realizava atividade semelhante (MOURA; MARANHÃO, 2003)

da livre iniciativa ainda constitui a pedra fundamental da ordem econômica no Brasil, no entanto, diante das circunstâncias sociais, econômicas, e ambientais, deve o Estado agir no sentido de garantir a coexistência de direitos que muitas vezes são contraditórios e excludentes, ou seja, trata-se da preponderância dos interesses coletivos sobre os interesses privados. Apenas diante da existência de uma finalidade pública deverá atuar o ente estatal no sentido de garantir o equilíbrio da existência dos direitos fundamentais. (AGUIAR FILHO, 2014, p.88)

Em linhas gerais, as agências reguladoras que surgiram para regular o mercado extinguindo a atuação direta sobre esses setores, devem atuar respeitando as premissas da livre iniciativa, excetuado quando o agente regulador, no exercício da atividade não garantir a efetivação de direitos fundamentais, contrariando o interesse público.

3.2. A inserção das Agências reguladoras no organograma da Administração Pública

Ante o exposto, tencionando compreender o enquadramento das agências reguladoras no âmbito administrativo é fundamental analisar o organograma da administração pública, inicialmente dividida em direta e indireta.

A Administração Indireta é resultado do processo de descentralização da figura do Estado, são entes dotados de personalidade jurídica própria. Nesse sentido afirma Cunha Jr (2017, p.164) que “a administração indireta Consiste, pois, na criação de pessoas jurídicas, algumas de direito público, outras de direito privado, com personalidade jurídica própria, para exercerem parcela da competência administrativa do ente político que a criou e com o qual não, se confunde”.

Difere-se do papel dos órgãos da administração direta, pois enquanto a órgãos são responsável por criar, organizar as políticas públicas, às entidades da administração indireta é repassado a função de implementar, função que posteriormente é submetida ao clivo de fiscalização e supervisão da administração direta (Pinheiro; Mota, 2002, p.4). Percebe-se, pois, que há uma interligação cíclica, entre as atividades dos diferentes ramos da Administração Pública, pois a administração direta cria a política pública, repassa a entidade a administração indireta para análise e, posteriormente, fiscaliza a execução.

Dispositivo legal, instituído no Decreto-lei 200\67²⁵ que dispõe a respeito da administração pública Federal, estabelece, nos termos do artigo 4º, as entidades integrantes da administração indireta:

²⁵ De modo similar dispõe acerca da composição da administração direta: I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) fundações públicas.²⁶

Dentre as entidades, destaca-se as autarquias conceituada no dispositivo legal supramencionado:

Art. 5º Para os fins desta lei considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Destarte, a conceituação apresentada não traz grandes novidades para a administração, nem ao menos explica o regime jurídico das autarquias. Nesse sentido, a melhor conceituação decorre dos doutrinadores, para tanto preceitua o Doutrinador Mello (2014, p.168) que as autarquias são:

Sendo, como são, pessoas jurídicas, as autarquias gozam de liberdade administrativa nos limites da lei que as criou; não são subordinadas a órgão algum do Estado, mas apenas controladas, como ao diante melhor se esclarece; não são subordinadas a órgão algum, mas apenas controladas constituindo-se em centro subjetivados de direitos e obrigações distintos do Estado, seus assuntos são assuntos próprios; seus negócios, negócios próprios; seus recursos, não importa se oriundos de repasse estatal ou hauridos da atividade que lhes seja afeta, configuram recursos e patrimônios próprios, de tal sorte desfrutam de “autonomia” financeira, tanto como administrativa; ou seja, suas gestões administrativas e financeiras necessariamente são de suas próprias alçadas – logo, descentralizadas. (Mello, 2014, p.168)

Na mesma linha, explica Meireles (2011, p.443):

Autarquia é pessoa jurídica de Direito Público, com função pública própria e típica, outorgada pelo Estado, não se confundindo com as fundações de Direito Privado, nem com as empresas governamentais, e menos ainda com os entes de cooperação (serviços sociais autônomos e organizações sociais). Todas estas entidades são pessoas jurídicas de Direito Privado, como veremos adiante, motivo pelo qual os privilégios administrativos (não os políticos) do Estado se transmitem natural e institucionalmente às autarquias, sem beneficiar aquelas outras entidades, senão quando lhes são atribuídos por *lei especial*. E, por fim, assinala-se esta diferença: a personalidade da autarquia, ser de Direito Público, nasce com a lei que a institui, independentemente de registro; a personalidade das fundações, empresas governamentais e dos entes de cooperação, por ser de Direito Privado, nasce com o registro de seu estatuto, elaborado segundo a lei que *autoriza* a sua criação. (MEIRELLES, 2011, p.443)

²⁶ Apesar de exercer atividades diferentes, destaca Marinela (2019, p.170; 171) que existem características aplicáveis a todas as pessoas da Administração Indireta) a) personalidade jurídica própria e, por isso, com responsabilidade sobre seus atos, patrimônio e receita próprios e autonomia técnica, administrativa e financeira; b) criação e extinção condicionada à previsão legal (lei cria ou autoriza sua criação); c) finalidade específica, definida pela lei de criação; d) sem fins lucrativos, sendo possível a aquisição de lucro; e) não estão subordinadas à Administração Direta, mas estão sujeitas a controle.

Os conceitos, ora expostos, demonstram que as autarquias são órgãos que no sentido formal gozam de autonomia, estando subordinadas apenas a controle do Estado no que tange à execução de atos, mas com autonomia para desenvolver as atividades cabíveis, sem interferência excessiva do Estado.

Sem embargo, o controle sobre a entidade descentralizada, que deveria ocorrer apenas de modo finalístico (admissão de funcionários, folha salarial, licitações), mas com o transcorrer do tempo o Estado buscou meios de engessar as atividades, desse modo poucos foram os limites outorgados à atuação do órgão da administração indireta, deixando margem restrita para sua atuação, desse modo pouco diferenciando dos órgãos da administração direta. Por oportuno, surge a imposição de encontrar novos itinerários para desarvorar dessas restrições genéricas que acabaram por emperrar a entidade descentralizada. (AZEVEDO, 1998, p.141-142)

Diante da perda de independência das autarquias, na reforma da Reforma administrativa, que originou as agências reguladoras, surgiu a figura das autarquias em regimes especial, que se distinguem das primeiras por gozar de maior privilégios para efetivar os direitos, para ampliar a autonomia das Agências Reguladoras²⁷. Não há um padrão de autarquias especiais, nem um regramento específico, deriva, pois da vontade do legislador, que inclui na lei de criação das agências, o enquadramento no organograma enquanto Agências reguladoras e delimitam os termos da independência.

Segundo Helly Lopes Meirelles as autarquias especiais podem ser conceituadas como:

Autarquia de Regime especial é toda aquela a que a lei instituidora conferir privilégios específicos e aumentar sua autonomia comparativamente com as autarquias comuns, sem infringir os preceitos constitucionais pertinentes a essas entidades de personalidade pública. (MEIRELES, 2011, p. 448)

A partir da conceituação, é perceptível que as autarquias em regime especial possuem autonomia, todavia:

É necessário observar que a mera criação de autarquia ou de qualquer outra espécie de ente da Administração Indireta, sem que possua um grau de razoável autonomia para desenvolver suas atribuições, não torna o seu desempenho mais ágil e eficiente, não as caracterizando como entidades descentralizadas em sentido material, ou seja,

²⁷ Foi, pois, como autarquias que foram criadas todas as agências reguladoras (ARs), uma vez que delas se espera grande independência e liberdade de ação, condições necessárias, se não indispensáveis, ao pleno exercício de suas competências (MELO; PINHEIRO, p.1)

efetivo, verdadeiro, constituindo, outrossim, entidades apenas formalmente descentralizadas. (ARAGÃO, p.111, 2002)²⁸.

No Brasil, existem as Agências Reguladoras de serviços públicos propriamente ditos, atividades de fomento e fiscalização de atividade privada, atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, atividades que o Estado e o particular prestam e agência reguladora do uso de bem público.²⁹

3.3. O advento do Marco Regulatório da Mineração

As mudanças no arcabouço legislativo que regulava a atividade minerária no Brasil iniciaram no Governo da Presidente Dilma Roussef com a apresentação da Medida Provisória (MP) nº 5.807/2013, a qual pretendia substituir integralmente o Código da Mineração (Decreto Lei nº 227/1967), com o supedâneo de estimular o setor minerário e como consequência a economia brasileira que nesse período enfrentava vários percalços, visto que a atividade minerária é essencial à economia nacional. (FEIGELSON, 2018)

O Projeto Legal chegou a ser recepcionado pela Câmara dos deputados, que criou uma Comissão Especial para analisar o texto proposto pelo Governo. Entretanto, em razão dos clamores sociais oriundos da sociedade civil e dos representantes do setor minerário, os integrantes da Comissão Especial decidiram anexar a PL 5.807/2013 a demais projeto que tramitavam na Câmara e possuíam temática semelhante ao referido projeto de lei. Incluíram-se no novo texto os pleitos apresentados pela sociedade Civil e o Setor Minerário. Importante

²⁸ Naturalmente que o termo "independência" aqui utilizado não é equivalente a "soberania", mas sim a uma efetiva descentralização autônoma, conceito que, como retro delimitado, não exclui a coordenação pela Administração central. (ARAGÃO, p.116, 2002)

²⁹ a) **serviços públicos propriamente ditos:** neles estão incluídos a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), criada pela Lei n. 9.427/96; a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), regulada pela Lei n. 9.472/97; a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), disciplinadas pela Lei n.10.233/2001 e a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), instituída pela Lei n. 11.182/2005, com a finalidade de regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária;
b) **atividades de fomento e fiscalização de atividade privada:** para essas atividades, foi criada a Agência Nacional de Cinema (ANCINE), introduzida via Medida Provisória n. 2.228-1/2001, para dispor sobre políticas relativas à atividade cinematográfica;
c) **atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo:** tem-se a Agência Nacional do Petróleo (ANP), criada pela Lei n. 9.478/97;
d) **atividades que o Estado e o particular prestam:** encontram-se agências como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), instituída pela Lei n. 9.782/99, com o objetivo de proteger a saúde da população em geral, e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Lei n. 9.961/2000, controladora das entidades que oferecem planos de saúde;
e) **agência reguladora do uso de bem público:** tem-se a Agência Nacional de Águas (ANA), criada pela Lei n. 9.984/2000, tendo como alvo a implementação da política nacional de recursos hídricos e o controle do uso desses recursos em águas de domínio da União.

ressaltar que no Projeto de Lei da Presidente Dilma constava a criação da Agência Nacional de Mineração. (FEIGELSON, 2018)

Após o Impeachment do Presidente, no ano de 2016, o substituto no comando do Poder Executivo, Michel Temer, decidiu não dar continuidade ao projeto que tramitava, implementando mudanças ao texto e adequando as premissas do novo governo, em razão disso apresentou uma série de medidas provisórias, popularmente denominadas “Novo Marco Regulatório da Mineração”. (FEIGELSON, 2018)

Dentre os projetos que integram apresentadas destaca-se a PL nº 791/2017, posteriormente convertida na lei 13.175/2017, que criou a Agência Nacional de Mineração como autarquia em regime especial, logo, dotada de independência em relação à administração direta, extinguindo o Departamento Nacional de Produção Mineral, mas, assim como no caso do Departamento, a Agência surge vinculada ao Ministério de Minas e Energia.³⁰

A agência surge com o desafio de regular um setor com características específicas, visto que o processo de mineração é custoso e demorado (ATAÍDE, 2018)³¹, uma vez que o setor depende de estabilidade, bem como a proteção ao interesse nacional primário, duplamente exemplificado na qualidade de bem da União e na própria natureza da Agência.

Para compreender as inovações advindas da ANM é importante analisar as competências e prerrogativas do órgão regulador da atividade minerária em face da teoria da teoria da regulação, desse modo para compreender os aspectos regulatórios da referida agência, precede à análise da lei 13.175/2017, percebe-se que em razão da vinculação ao Ministério de Minas e Energia, o artigo 3º, *caput*, destaca que no exercício das competências estabelecidas o órgão regulador deverá seguir as diretrizes e premissas estabelecidas no código de Mineração e pelo Ministério de Minas e Energia. Assim sendo, “cabe destacar que a finalidade da ANM é implementar, e não dispor, sobre a política nacional para as atividades

³⁰Salienta-se que, durante os debates que trataram do novo marco regulatório da mineração, algumas vozes importantes do setor sugeriram que a mineração – por ser uma atividade industrial – deveria passar a ser vinculada ao Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviço. Cabe notar que a relação entre mineração e energia – que redundou na criação do MME – remonta ao período em que o carvão mineral possuía grande importância econômica para a matriz energética nacional. Trata-se, portanto, de raiz histórica que se manteve com a mudança legislativa. (FEIGEILSON, 2018, p.125)

³¹Em virtude dessas peculiaridades, a mineração exige estabilidade regulatória, ou seja, segurança nas relações jurídicas estabelecidas no decorrer da atividade. Na verdade, a segurança jurídica é necessária em todas as searas do Direito, mas na atividade minerária recebe especial atenção, em decorrência dos aludidos riscos. As ameaças naturais, mercadológicas e sociais, aliadas ao longo prazo de maturação dos empreendimentos minerários, não devem conviver com alterações constantes no sistema normativo.(ATAÍDE, 2018)

de mineração, isto é, possui um caráter executivo, e não normativo, em regra” (BAMBIRRA; DE CARVALHO, 2018, p.148)

Entretanto, o caráter executivo atribuído à Agência não afasta o poder normativo, decorrente da os atos das agências reguladoras, com fundamentação no fenômeno da deslegalização (ou deslegificação), ou seja, atos normativos deixam o âmbito de produção sob o monopólio do poder legislativo e as agências são autorizadas a produzir atos, em especial na especificidade técnica da atividade, desvinculados da atividade legislativa.

Logo, a edição de normas gerais de caráter técnico se formaliza através de atos administrativos regulamentares pautados em delegação legal, pois “é importante frisar que as agências reguladoras detêm poder regulamentar sobre o setor de sua competência, trata-se de regulamentação técnica, isto conjugado com o seu grau de autonomia as fazem diferir das autarquias públicas.” (AGUIAR FILHO, 2014, p. 88). Em síntese, as matérias objeto de poder normativo técnico são altamente específicas, sendo assim, fundamentais no exercício da função executiva.

Nesse sentido, é notório que dentre as competências estabelecidas no artigo 3º, o exercício do poder executivo através da edição do poder regulamentar é necessário e requerido, para tanto a eficiência de uma regulamentação técnica, destaca-se o inciso VI “estabelecer os requisitos técnicos, jurídicos, financeiros e econômicos a serem atendidos pelos interessados na obtenção de títulos minerários, observadas as diretrizes do Ministério de Minas e Energia”.

Exercendo sua função regulatória, através da edição de normativas, a exemplo de requisitos técnicos, bem como requisitos que garantam que o concessionário explorara em consonância com a proteção ambiental, inclusive, na suficiência econômica para arcar com possíveis danos causados, não apenas ao meio ambiente, mas também a sociedade.

Ademais, de mesmo modo cita-se o inciso XXII, que dispõe acerca da possibilidade de dispor de modo complementar, expedindo normas acerca da higiene, à segurança e ao controle ambiental alvo de controversa doutrinária acerca da constitucionalidade, em razão de suposto o dispositivo legal exceder o espectro de competências cabíveis à agência, causando dissensão no âmbito administrativo. Por fim, a título exemplificativo mencionam-se as seguintes competências, que também serão exercidas, em tese, por meio de normativa: (i) Regular e autorizar a execução de serviços de geologia e geofísica aplicados à atividade de mineração, visando ao levantamento de dados técnicos destinados à comercialização, em bases não exclusivas (inciso XXV); e (ii) estabelecer os requisitos e procedimentos para a

aprovação e decidir sobre o relatório final de pesquisa (inciso XXVI). (BAMBIRRA; DE CARVALHO, 2018)

O texto legal preconizou a participação e a publicitação dos atos da ANM, inclusive nas sessões colegiadas deverão ser públicas, além disso, as datas, pautas e deverão ser divulgadas. Além disso, o artigo 17, parágrafo único, determina que “nas sessões da Diretoria Colegiada de que trata o *caput* deste artigo, é assegurada a manifestação da Procuradoria da referida agência, das partes envolvidas no processo e de terceiros interessados, na forma estabelecida no regulamento da ANM”. (BAMBIRRA; DE CARVALHO, 2018)

Em razão dos possíveis impactos que o exercício da regulação, em especial, aos entes privados, a legislação inclui mecanismos visando publicitar e democratização, e, por consequência, evitar que a atividade impacte de modo negativo nos interessados na atividade minerária. Desse modo, preconizando o interesse público, implantou-se o instrumento das audiências públicas e consultas públicas, assim como o relatório de impacto da regulação. Tais instrumentos possibilitam a participação dos mais variados interessados evitando ingerências e decisões que conflitam com a proteção do interesse público, bem como onerem os agentes econômicos da atividade minerária.

Destaca-se o texto do Art. 17 “Os atos normativos da ANM que afetarem, de forma substancial e direta, direitos de agentes econômicos do setor de mineração deverão ser acompanhados da exposição formal dos motivos que os justifiquem e submetidos à consulta ou à audiência pública.” A legislação preconiza a Análise de Impacto Regulatório- AIR³², visando analisar os riscos, os custos e os benefícios da regulação pretendida, ampliando o debate social acerca da temática (ALVES; PECI, 2011).

Os aspectos introduzidos demonstram os esforços para melhorar as ineficiências dos aspectos de “governança regulador do setor mineral brasileiro que eram apresentadas na época anterior à criação da Agência: falta de participação pública e falta de transparência. Esses dois fatores tendem a comprometer a qualidade da regulação.” (TRINDADE, 2019, p.66)

Em geral, serve para agregar segurança às medidas regulatórias, uma vez que antes da implantação do instrumento regulatório passara por um amplo debate, democratizando os

³²Art. 15. A adoção das propostas de alterações de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos será, nos termos do regulamento, precedida da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

§ 1º Regulamento disporá sobre o conteúdo e a metodologia da análise de impacto regulatório, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, os casos em que será obrigatória sua realização e aqueles em que poderá ser dispensada, quando a Diretoria Colegiada decidir pela continuidade do procedimento administrativo.

§ 4º O regimento interno da ANM disporá sobre a operacionalização da análise de impacto regulatório

espaços de discussão acerca dos atos normativos que envolvam a atividade de regulação³³. Antes de ser disponibilizado aos participantes da consulta ou audiência pública, o relatório passa pela análise da Diretoria Colegiada da agência, a qual deverá apresentar manifestação acerca da AIR, informado se recomenda a adoção do AIR e, quando for o caso, os seus possíveis complementos.

Nos termos do §1º Cabe à ANM monitorar as atividades econômicas de exploração e de aproveitamento dos recursos minerais, analisando a concorrência entre os agentes e identificando práticas contrárias à concorrência econômica, bem como que possam configurar infrações de ordem econômica através do abuso do poder econômico, deverá a ANM comunicar ao CADE, órgão responsável por processar e julgar, no âmbito administrativo, as práticas que configurem abuso de poder econômico³⁴.

Insurge entre as competências da ANM, a função de pacificar os conflitos entre os atores da atividade de mineração, através da utilização dos métodos auto compositivos de resolução de conflitos, em especial, mediação e conciliação. Dessa forma, inclui-se a tendência da autocomposição de conflitos, evitando que as dissidências ingressem no poder judiciário.

Ainda que aprovada no ano de 2017, a extinção do DNPM somente ocorreu após, a edição do decreto nº 9.587 em 27 de novembro de 2018. O ano de 2018 marcou a transição de autarquia para autarquia especial, coordenada pela equipe do antigo DNPM. Em linhas gerais, a agência possui pouco mais de um ano de atuação.

Ante os artigos analisado percebe-se que o legislador optou por aspectos principais da regulação, bem como induzir democráticos na relação do órgão como o poder público, sociedade e agentes econômicos. Percebe-se que no que tange a atuação do DNPM -ainda que com caráter regulador- o advento da legislação da ANM, elementos que no campo formal agregam inovação as atividades desempenhadas, se comparadas as exercidas pelo DNPM, mas que agregar em inovação demandam um processo de implantação; que depende de tempo, capacidade técnica, independência frente aos entes regulados e o Estado.

³³ A AIR é uma ferramenta regulatória que examina e avalia os prováveis benefícios das regulações. É um processo sistemático de questionamentos no início do processo de regulação, traduzido em relatório analítico utilizado para aumentar o entendimento dos problemas, avaliar alternativas, apontar possíveis impactos indiretos da ação governamental e garantir que a ação seja justificada e apropriada. A AIR disponibiliza importantes dados empíricos e uma estrutura de decisão que possibilita a avaliação das opções regulatórias e dos impactos que suas decisões podem ter.

³⁴ XXIV - fomentar a concorrência entre os agentes econômicos, monitorar e acompanhar as práticas de mercado do setor de mineração brasileiro e cooperar com os órgãos de defesa da concorrência, observado o disposto na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e na legislação pertinente.

Nesse sentido, o legislador definiu no artigo 20 que “a ANM atuará como autoridade administrativa independente a qual ficam asseguradas, nos termos desta Lei, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência”. Depreende-se da análise dos artigos que o legislador pensou em garantir a efetividade das medidas, todavia não explicou os meios necessários para o exercício necessário das competências.

Para desvendar as prerrogativas necessárias ao exercício da competência, é necessário compreender as premissas fixadas para que o órgão regulador possa atuar eficazmente no exercício das funções reguladora e fiscalizadora: necessidade de possuir ampla autonomia técnica, administrativa e financeira de maneira; necessidade de expedir normas operacionais e de serviço, de forma a poder acompanhar o ritmo extraordinário do desenvolvimento tecnológico e o atendimento das demandas populares; necessidade de aplicar sanções com rapidez, respondendo aos reclamos da população e às exigências do serviço; necessidade de associar a participação dos usuários no controle e fiscalização do serviço. (AZEVEDO, 1998, p.142)

As premissas supra referidas necessitam de um elemento em comum: A independência. Ou seja, o grau elevado de autonomia, sendo que um está contido no outro, conforme assevera Moreira (1997, p.69-70 *apud* ARAGÃO, p.2) que:

Autonomia designa genericamente o espaço de liberdade de conduta de um ente face a outro. Concretamente no âmbito das pessoas colectivas públicas ela exprime a liberdade dos entes infra-estaduais face ao Estado, ou seja, a “relativa independência em relação ao poder central”. Conforme os diversos campos em que essa liberdade de conduta pode manifestar-se, assim se pode falar em autonomia regulamentar, autonomia administrativa (*stricto sensu*), autonomia patrimonial e financeira etc. Neste sentido, a autonomia é uma questão de grau: pode ir de quase nada até à independência quase total. Nuns casos pode consistir senão na mera autonomia jurídica (existência de personalidade jurídica), sem nenhuma liberdade de acção; noutros casos pode ir até à mais ampla liberdade de decisão dentro da esfera de acção que lhe seja confiada (administração independente)”

Desse modo, para analisar se ANM apresenta autonomia para efetivar as competências instituídas em decorrência da sua criação, ocasionando inovações na regulação da atividade minerária, ou se as medidas mencionadas se restringiram aos aspectos formais, sem eficácia prática. Para tanto dois elementos fundamentais para compreender essa autonomia são: analisar a independência e autonomia do corpo dirigente e a autonomia financeira e orçamentária da Agência. Tal recorte justifica na necessidade de afastar as injunções político-partidárias, aos entraves burocráticos e à falta de verbas orçamentárias.

No caso da ANM o processo é de introdução de uma agenda regulatória, por consequência, inexistindo esses elementos presume-se que existe problemas na efetivação da autonomia da ANM, culminando frente ao mercado, na garantia do interesse público e na efetivação da segurança jurídica. na ineficácia do órgão no que tange a teoria da regulação,

4. UMA ANÁLISE DA INDEPENDÊNCIA DA ANM NA CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA REGULATÓRIA EFICIENTE

4.1. A Diretoria Colegiada e os instrumentos legais de proteção contra a captura regulatória

Como visto as Agências Reguladoras gozam de independência, fatores que inclusive são privilegiados na classificação as agências enquanto Autarquias Especiais, entidades que desfrutam de mais independência e autonomia que as autarquias tradicionais. Essa independência e autonomia são garantidas por uma série de fatores. Dentre esses fatores de acordo com o entendimento preceituado de Mello (2014); Marinela (2017); Meirelles (2011) existem uma série de fatores para garantir a independência do Agente Regulador, destaca-se o procedimento de nomeação e qualidades técnicas do corpo diretivo.

A necessidade de independência decorre da própria natureza da regulação, uma vez que o órgão regulador não deve ser influenciado nas suas decisões, por nenhum dos agentes interessados no serviço concedido, pois o que deve vigorar é o interesse público, representado, por exemplo, na efetivação dos direitos fundamentais. Quando o agente se desvirtua dessa premissa ocorre o que a boa doutrina denomina de captura da agência reguladora, atividade que culmina em graves danos à eficiência da Agência Reguladora. (ARAGÃO, 2002)

Destarte, é a autonomia dos dirigentes frente aos aspectos externos que garantem os pressupostos de uma regulação técnica. Explica Meirelles (2011, p. 114) que “é preciso destacar que a observância desses pressupostos também é de suma importância para a segurança jurídica no setor regulado, aspecto vital para os investidores interessados”.

Pois bem. Analisar os aspectos da ANM que está em processo de estruturação, de efetivação das competências previstas no texto legal. É importante analisar esses aspectos, porquanto não havendo elementos legais que possibilitem uma regulação técnica, implica que as premissas construídas pela Agência correm graves riscos de surgir ineficiente, pois caso os dirigentes sejam capturados pelos agentes econômicos regulados ou pelo Poder público, para, por exemplo, agir sem a devida imparcialidade visando agradar o governo e manter o seu cargo na administração pública indireta, ou deixar de fazer essencial para não o contrariar, bem como atuar em prol dos agentes econômicos em troca de propina.

Para compreender se o arcabouço jurídico que originou a agência agregou independência ao órgão regulador, analisaremos os instrumentos legais que emergiram com a criação da ANM e os que vigoravam à época da vigência do DNPM.

Procedendo a análise da nomeação dos dirigentes, percebe-se que anteriormente o decreto no 3.576, de 30 de agosto de 2000, no anexo 1, art. 4º, § 1º, definia que a nomeação ficava a cargo do Poder Executivo, em especial na figura do Presidente da República e do MME, seriam eles os responsáveis por nomear os Diretores Geral e Adjunto do DNPM, sem necessidade de qualquer anuência do Poder Legislativo.

Em contrapartida, com o advento do marco legal da mineração a nomeação da diretoria colegiada passou a ser regidas nos termos da lei das agências Reguladoras, cuja nomeação, nos termos do art. 5º, depende de prévia indicação proveniente do Poder Executivo e, posteriormente, passam por sabatina no Senado Federal, na qual ocorreria a análise do currículo profissional dos postulantes ao cargo. Para assumir a função na diretoria colegiada, os candidatos dependem de aprovação por maioria na sabatina.

Além disso, precisam atender requisitos técnicos, fator que fortalece a concepção de expertise técnica outorgada à atividade regulatória. Os seguintes compõem o rol de aspectos técnicos para investidura no cargo indicado, *in verbis*:

- I - ter experiência profissional de, no mínimo: (Incluído pela Lei nº 13.848, de 2019) Vigência
 - a) 10 (dez) anos, no setor público ou privado, no campo de atividade da agência reguladora ou em área a ela conexas, em função de direção superior; ou (Incluído pela Lei nº 13.848, de 2019) Vigência
 - b) 4 (quatro) anos ocupando pelo menos um dos seguintes cargos: (Incluído pela Lei nº 13.848, de 2019) Vigência
 - 1. cargo de direção ou de chefia superior em empresa no campo de atividade da agência reguladora, entendendo-se como cargo de chefia superior aquele situado nos 2 (dois) níveis hierárquicos não estatutários mais altos da empresa; (Incluído pela Lei nº 13.848, de 2019) Vigência
 - 2. cargo em comissão ou função de confiança equivalente a DAS-4 ou superior, no setor público; (Incluído pela Lei nº 13.848, de 2019) Vigência
 - 3. cargo de docente ou de pesquisador no campo de atividade da agência reguladora ou em área conexas; ou (Incluído pela Lei nº 13.848, de 2019) Vigência
 - c) 10 (dez) anos de experiência como profissional liberal no campo de atividade da agência reguladora ou em área conexas; e (Incluído pela Lei nº 13.848, de 2019) Vigência
- II - Ter formação acadêmica compatível com o cargo para o qual foi indicado.

Ademais, nova determinação é acrescida com a edição da lei 13.848/19, é a limitação ao tempo de exercício do mandato. Nos termos de lei 9.828/20, o prazo era de quatro anos, com a mudança passou para 5 anos. Após o período determinado, resta vedada a recondução ao cargo. Os dispositivos trazem mais uma inovação, em razão de inexistir qualquer vedação

legal à recondução dos dirigentes do DNPM, nem ao menos qualquer limitação temporal a ocupação cargo³⁵. Cumpre mencionar que a recondução é permitida nos termos do § 7º do art. 5º.³⁶

Preconizando a proteção da agência frente às influências de terceiros, para tanto vedou a indicação das seguintes pessoas para ocupar os cargos destinados à Diretoria Colegiada, sendo elas: (i) Ministro de Estado, Secretário de Estado, Secretário Municipal, dirigente estatutário de partido político e titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente federativo, ainda que licenciados dos cargos; (ii) de pessoa que tenha atuado, nos últimos seis meses, como participante de estrutura decisória de partido político; (iii) de pessoa que tenha participação, direta ou indireta, em empresa ou entidade que atue no setor sujeito à regulação exercida pela ANM; (iv) de pessoa que se enquadre nas hipóteses de inelegibilidade previstas no inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 ; (v) de membro de conselho ou de diretoria de associação, regional ou nacional, representativa de interesses patronais ou trabalhistas ligados às atividades reguladas pela ANM.

Aos integrantes do primeiro item a vedação é extensiva aos parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau das pessoas mencionadas no dispositivo legal. Além de vedações à ocupação dos cargos é vedada aos membros da diretoria colegiada: (i) receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas; (ii) exercer outra atividade profissional, ressalvado o exercício do magistério, se houver compatibilidade de horários; (iii) participar de sociedade simples ou empresária ou de empresa de qualquer espécie, na forma de controlador, diretor, administrador, gerente, membro de conselho de administração ou conselho fiscal, preposto ou mandatário; (iv) emitir parecer sobre matéria de sua especialização, ainda que em tese, ou atuar como consultor de qualquer tipo de empresa; (v) exercer atividade sindical; (vi) exercer atividade político-partidária; e (vii) estar em situação de conflito de interesse, nos termos do art. 10 da lei 13.575/19.

Atendendo aos critérios estabelecidos, o membro da diretoria, após a investidura no cargo, de acordo com o art. 9º da lei, somente perdera o mandato, nos seguintes casos: (i) Renúncia; (ii) condenação transitada em julgada ou de processo administrativo; (iii) por infringir as vedações do art. 8-B da lei 9.998/00. O Dispositivo demonstra que vigora os

³⁵ § 7º Ocorrendo vacância no cargo de Presidente, Diretor-Presidente, Diretor-Geral, Diretor ou Conselheiro no curso do mandato, este será completado por sucessor investido na forma prevista no caput e exercido pelo prazo remanescente, admitida a recondução se tal prazo for igual ou inferior a 2 (dois) anos.

³⁶ Superando um problema existente anteriormente, a MP 791/2017 foi expressa ao determinar a “linha sucessória” no caso de vacância na diretoria da ANM, impedindo que, por razões políticas, haja demora na nomeação e, consequentemente, a Agência fique “acéfala” (BAMBIRRA; DE CARVALHO, 2018, p.141)

termos da demissão *ad nutum*.³⁷ No caso do DNPM, inexistiam critérios para demissão, ou seja, estavam vinculados aos critérios do poder executivo:

Art. 14 - Para os fins do disposto nesta lei, fica o Poder Executivo autorizado a:
I - Extinguir e transferir, no âmbito da Administração Pública Federal, inclusive mediante alteração de denominação e especificação, cargos e funções de confiança do Grupo - Direção e Assessoramento Superiores (DAS) e Funções Gratificadas (FG), ou equivalentes e cargos de natureza especial;

Depreende-se dos artigos analisados que a ANM goza de elementos que protegem a diretoria colegiada frente os riscos de captura, os detalhes mencionados se coadunam com as características necessárias para autonomia e independência, privilegiando uma regulação técnica:

Ainda no plano da independência das agências reguladoras, referíamos em outras oportunidades que seria fundamental que a nomeação dos dirigentes se desse por termo certo e mediante procedimento especial, com a prévia aprovação das indicações pelo Poder Legislativo. Além disso, destacávamos a importância da previsão de vedação de exonerações *ad nutum*, com fins de viabilizar uma autonomia reforçada dos dirigentes das citadas agências, que, então, poderiam ter a segurança de optar por decisões técnicas e não política, (CUNHA Jr, 2017, p.168)

Além disso, afirma Feigelson (2018) que não permitir que os interesses da ANM se submetam aos desejos particulares de empresas de mineração que, a partir de informações privilegiadas e/ou relações contratuais com dirigentes, exerçam pressão de forma não pública para influenciar os destinos da regulação mineral.

4.2. Autonomia financeira e orçamentária da ANM

Como demonstrado o advento do novo marco mineral agregou independência formal, ou seja, aquela independência advinda da lei, em relação ao DNPM - apesar da autarquia mensurada já exercer certa atividade regulatória e gozar de liberdade em variados aspectos, cumpre mencionar a título exemplificativo as seguintes mudanças que ilustram a independência formal da ANM, sendo elas: uma organização colegiada, blindagem contra a exoneração *ad nutum* dos seus dirigentes. Tais aspectos são fundamentais da agenda regulatória do órgão recém-criado.

³⁷ Essa independência se manifesta pela ausência de subordinação hierárquica das agências a outros órgãos da administração e pelo fato de seus dirigentes - sempre técnicos, escolhidos por seu conhecimento da matéria a ser regulada - não poderem ser exonerados por decisão unilateral do Presidente da República (exoneração *ad nutum*) (Migalhas)

Entretanto, as mudanças inovações trazidas com a criação da ANM, implicam no aumento de demandas do órgão, bem como necessitam de aparato técnico, estrutural, que, por consequência, implica na necessidade de recursos financeiros. Dessa forma, as mudanças tornam-se insuficientes se não gozarem de adjutório que possa viabilizar o exercício das funções outorgadas, pois, sem aporte financeiro as mudanças tendem a restringirem-se apenas ao campo legal ou quando implementadas não alcançarem os resultados necessários.

O exercício deficiente do poder de polícia, regulação e fiscalização, significa negligenciar a proteção ao interesse público, função principal do Estado regulador, em especial no que tange a concessão dos bens dominiais concedidos à exploração da atividade privada.

Diante da importância dos aspectos orçamentários e financeiros na construção da ANM e sua agenda regulatório. Partindo da premissa do órgão regulador definido como autoridade autárquica independente (art. 20³⁸), e dos meios assecuratórios da sua independência, a lei de criação designou, no seu artigo 19, que constituem receita (próprias) da ANM:

- I - O produto de operações de crédito efetuadas no País e no exterior;
- II - a venda de publicações, os recursos oriundos dos serviços de inspeção e fiscalização ou provenientes de palestras e cursos ministrados e as receitas diversas estabelecidas em lei, regulamento ou contrato;
- III - o produto do pagamento da taxa anual por hectare a que se refere o inciso II do caput do art. 20 do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração), dos emolumentos devidos como condição necessária para o conhecimento e o processamento de requerimentos e pedidos formulados à ANM, e o das multas de sua competência;
- IV - Os recursos provenientes de convênios, acordos ou contratos celebrados com entidades, organismos ou empresas, públicos ou privados, nacionais ou internacionais;
- V - As doações, os legados, as subvenções e outros recursos que lhe forem destinados, incluídas as doações de bens e equipamentos destinados à ANM, conforme previsto em acordos firmados pela União para fins de ressarcimento de danos causados por usurpação de recursos minerais por lavra ilegal;
- VI - As dotações consignadas no orçamento geral da União, os créditos especiais, as transferências e os repasses que lhe forem conferidos;
- VII - os valores apurados na venda ou na locação dos bens móveis e imóveis de sua propriedade;
- VIII - o produto do leilão de bens e equipamentos encontrados ou apreendidos decorrentes de atividade de mineração ilegal;
- IX - As receitas provenientes das áreas colocadas em disponibilidade, de qualquer natureza; e
- X - o valor recolhido a título de CFEM, a ser repassado à ANM, por intermédio do Ministério de Minas e Energia, na forma estabelecida no inciso III do § 2º do art. 2º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990.

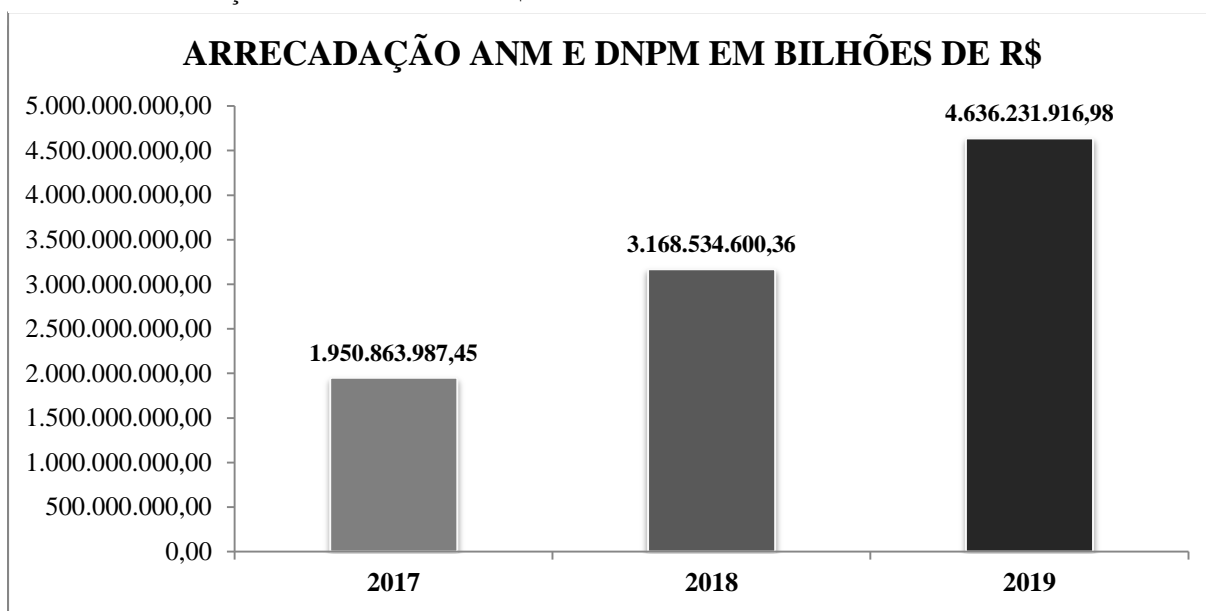
³⁸ A ANM atuará como autoridade administrativa independente, a qual ficam asseguradas, nos termos desta Lei, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência.

Em relação às receitas da ANM, nota-se que manteve as mesmas fontes de receitas que instituídas na lei de criação do DNPM, ou seja, o legislador optou por manter o padrão de receitas anteriormente estabelecido. As fontes de receitas próprias são essenciais ao exercício das funções outorgadas à autarquia especial, pois visam afastar garantir um dos elementos que compõe a independência do ente regulador, possibilitando a atuação afastada, em especial, da figura do governo. Nesse sentido, Sultani (2005) corrobora com tal importância ao afirmar que:

As autarquias especiais, por sua vez, são dotadas de fontes de receitas próprias, destinadas à realização de seus fins. Trata-se da autonomia financeira, característica atribuída pelo legislador de modo a garantir a tais entidades uma independência na sua atuação, tornando-as livres de ingerências externas.

Para compreender as receitas da ANM, é necessário analisar os dados disponibilizados no site da agência no que tange à arrecadação de receitas. Utiliza-se como base os anos de 2017 (último ano de vigência do DNPM); 2018 (ano de transição entre o departamento e a ANM) e 2019 (primeiro ano de atuação da ANM). O gráfico abaixo expressa os valores

Gráfico 3 - Arrecadação ANM em bilhões de R\$



arrecadados:

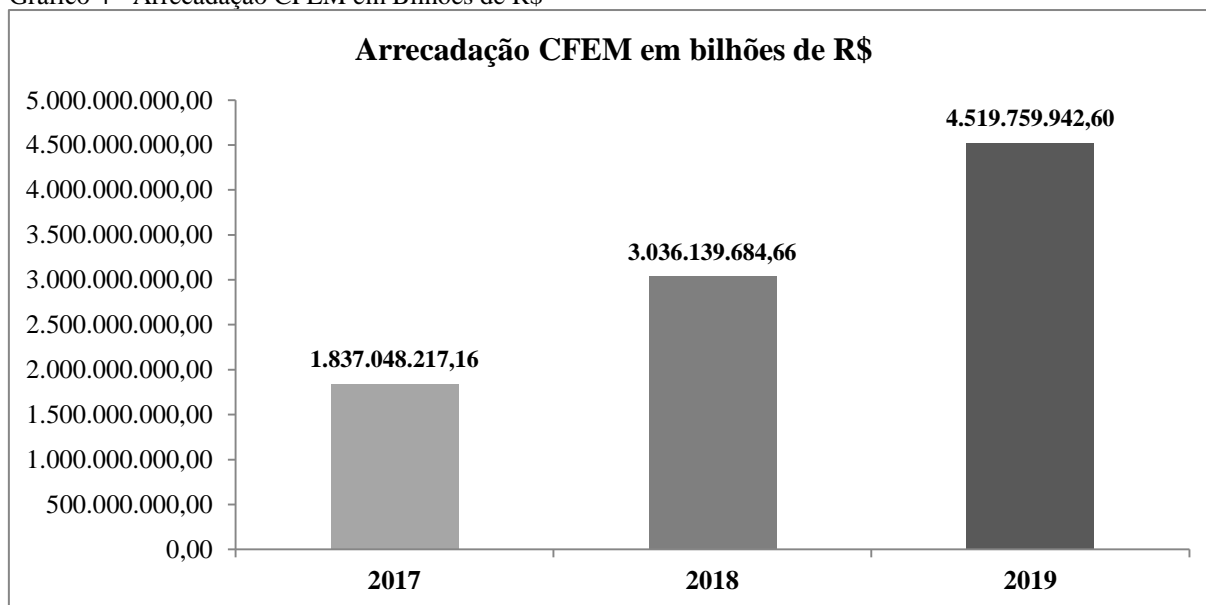
FONTE: Elaborada pela autora a partir de dados retirados do site da ANM

Apesar dos valores arrecadados ultrapassarem a casa dos bilhões, os números não expressam de fato a receita da ANM, para compreender o que de fato consta como receita própria da ANM, e não somente receita de arrecadação é necessário analisar a figura da Compensação Financeira pela Exploração mineral-CFEM.

Dentre as fontes de receita da ANM destaca-se a CFEM, também denominada Royalties de mineração, instituída no artigo 20 da Constituição Federal de 1988³⁹, é devida aos Entes que compõe a Federação, em face da exploração dos bens localizados no subsolo. o termo Compensação Financeira refere-se ao ônus da atividade, suportado pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, uma vez que mesmo a atividade econômica sendo explorada dentro dos moldes do interesse público, a atividade exercida implica em lucros financeiros aos entes privados e aos entes da federação, apenas o ônus de suporta tais atividades, em razão disso merecendo compensação pecuniária, dentro do percentual de lucros auferidos. O Constituinte Originário, no exercício de sua função, definiu que a regulamentação da atividade ocorreria nos termos de lei infraconstitucional, posteriormente editada. (FEIGELSON, 2018, P.338)

Nesse sentido, a lei 8.001/90, recentemente alterada pela lei 13.540/17, a qual define no Art. 2º -F que “compete privativamente à União, por intermédio da entidade reguladora do setor de mineração, regular, arrecadar, fiscalizar, cobrar e distribuir a CFEM. O gráfico abaixo exposto, demonstra o quantum pecuniário arrecadado com os Royalties de mineração:

Gráfico 4 - Arrecadação CFEM em Bilhões de R\$



FONTE: Elaborada pela autora a partir de dados retirados do site da ANM

³⁹ Art. 20. São bens da União:

[...] § 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

Percebe-se que no que tange a arrecadação da ANM, os valores da CFEM representam maioria absoluta frente as demais arrecadações:

Gráfico 5 - Comparação CFEM e outras fontes de Arrecadação



FONTE: Elaborada pela autora a partir de dados retirados do site da ANM

Entretanto, o total arrecadado não permanece em sua totalidade no plano orçamentário da agência, pois, após a arrecadação cabe a ANM repassar os valores aos demais entes⁴⁰, valores estes que lhe são cabíveis na porcentagem de 7% do total arrecadado. (CUNHA, 2019). Diferentemente das agências reguladoras de infraestrutura⁴¹ que sua principal fonte de

⁴⁰ § 2º A distribuição da compensação financeira referida no **caput** deste artigo será feita de acordo com os seguintes percentuais e critérios:

I - 7% (sete por cento) para a entidade reguladora do setor de mineração;

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

II-A (revogado);

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

IV - 0,2% (dois décimos por cento) para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), para atividades de proteção ambiental em regiões impactadas pela mineração;

V - 15% (quinze por cento) para o Distrito Federal e os Estados onde ocorrer a produção;

VI - 60% (sessenta por cento) para o Distrito Federal e os Municípios onde ocorrer a produção;

VII - 15% (quinze por cento) para o Distrito Federal e os Municípios, quando afetados pela atividade de mineração e a produção não ocorrer em seus territórios, nas seguintes situações:

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

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

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

d) (VETADO)

⁴¹ Por exemplo, A ANAEEEL que nos termos do artigo 13 da lei nº 9.427/96, receberá anualmente dos concessionários, autorizados e permissionários taxa de fiscalização

arrecadação decorre do poder de fiscalização, que implica na cobrança e no recolhimento de taxa. Explica Marçal Justen que essas cobranças possuem na natureza de taxas relacionadas ao exercício do poder de polícia. (2002, o direito as agências reguladoras independentes). No caso da ANM, a sua principal fonte tem natureza jurídica de preço público, logo é receita patrimonial e não receita tributária, pois é uma compensação pecuniária.

Apesar do repasse aos demais entes da federação, a CFEM a principal fonte de receita, a título exemplificativo, no ano de 2019, deveria ser repassado a ANM o valor de R\$ 324.536.234,18 milhões, somados aos valores arrecadados a partir das demais fontes de receita, representa o valor de R\$ 441.008.208,56 milhões. Os dados apresentados demonstram que as fontes financeiras da ANM logram números rentáveis que possuem o condão de prover as necessidades financeiras para o exercício das atividades do órgão; contudo, a independência financeira e orçamentária comprovada no âmbito formal, enfrenta percalços no que tange os aspectos práticos.

A ANM, apesar de gozar de independência financeira, precisa submeter a sua proposta orçamentária ao clivo dos órgãos governamentais competentes que adequam as propostas orçamentária do executivo, judiciário e legislativo - responsável por aprovar a legislação orçamentária, justificado pelo princípio da Unidade Orçamentária. Tendo Congresso Nacional o poder de autorizar ou não a proposta apresentada. Ou seja, a dotação orçamentária sugerida pela Agência passar por vários ajustes, benéficos ou não.

Apesar de definida legalmente enquanto entidade administrativa independente, em razão do vínculo com o Ministério de Minas e Energia as dotações orçamentárias da agência constam vinculadas no orçamento do órgão ministerial.

A concessão na LOA não implica no repasse total das dotações orçamentárias. As receitas arrecadadas pela ANM, são inicialmente repassadas a Secretária do Tesouro Nacional com a finalidade de exercer o registro contábil, posteriormente, devem os valores arrecadados ser repassados à entidade cabível. Assim, os valores arrecadados dependentes de liberação da STN para que os valores possam retornar à agência. Na prática, esse dever é descumprido, pois, os valores ficam alojados na STN e muitas vezes não chegam a ser repassados à entidade competente ou somente repassados após transcorrer grande lapso temporal. Nessa perspectiva, Sultani (2005) explica que:

Tais valores ficam retidos na STN até serem repassados aos órgãos e entidades de origem, o que somente ocorre ao longo do exercício e nem sempre na sua totalidade. Trata-se, na verdade, de uma sistemática adotada pela Administração central destinada a burlar a autonomia financeira atribuída às autarquias especiais, pois, da forma como se apresenta, tais entidades acabam não administrando os recursos em

seu nome arrecadados – inclusive os provenientes da cobrança da taxa de fiscalização (SULTANI, 2005,p.36)

Posicionamento semelhante é acrescentado por ao afirmar que:

o “Princípio da Unidade Orçamentária” tem sido interpretado como exigência de que todos os recursos arrecadados pela agência voltem para Assim, ficam dependentes de realocação orçamentária para retornar à agência. Está aí a oportunidade para barrar esta transferência. Basta prever, nas rubricas destinadas às agências na proposta de orçamento anual, – que em tese lhes devolveria, por meio da alocação orçamentária anual os valores que arrecadou no último ano –montantes menores que os arrecadados. (JORDÃO; RIBEIRO, 2017, P.186-187)

A prática, denominada contingenciamento dos gastos públicos, é usualmente utilizada pelos governos com o desígnio de alcançar a meta primária e contenção do déficit financeiro. O contingenciamento implica na limitação, redução ou retardamentos no repasse dos valores definidos na LOA.

Apesar das mudanças, a lei de criação da ANM não deixou imunidades frente ao contingenciamento dos valores, fato é que o órgão regulador, semelhante ao que acontecia com o DNPM, continuou sendo vítima de contingenciamentos. A permissão do contingenciamento orçamentário decorre dalei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - art. 8º e 9º.⁴²

O DNPM sofreu durante anos com o contingenciamento dos gastos, de acordo com o relatório de gastos – último ano de atuação do Departamento antes do início da transição para Agência Reguladora – relata que no exercício financeiro de 2017 (Lei 13.404/17), fixou o montante de 51.192.538,00 para empenho nas despesas de custeios e investimento nas diversas atividades. Todavia, o governo imprimou uma redução nos gastos, em razão do alegado déficit. O que implicou num contingenciamento de gastos imposta ao órgão através do Ministério de Minas e Energia. A tabela demonstra contingenciamento ocorreu nos seguintes termos:

Tabela 1 Cronologia da Liberação de Limites Orçamentários Em milhões de R\$ Limite Acumulado

	Até	Até	Até	Até	Até	Até	Até
--	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

⁴²Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

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.

PERÍODO	mar/17	abri/17	ago/17	set/17	nov/17	08/dez/17	31/dez/17
VALOR	8,296	27,366	37,366	39,366	44,366	46,567	47,376

FONTE: DNPM e ANM

Segundo os dados coletados até 8 de dezembro o limite orçamentário liberado representou o contingenciamento de 9,04% dos créditos previstos na LOA de 2017, com os limites orçamentários liberados no período restante de dezembro de 2017 os valores contingenciados retroagiram atingindo a ordem de 7,45%. As medidas de contingenciamento trouxeram danos as atividades do DNPM, informou o órgão que “a liberação gradual do limite de empenho trouxe enormes dificuldades para a Autarquia, tanto na parte administrativa onde vários contratos tiveram que ser reduzidos ou até cancelados em várias Unidades, quanto no cumprimento das suas atividades finalísticas.” (DPM, 2017, p.44)

Mister mencionar que a maioria do orçamento é para custeio dos gastos correntes, em especial o Pagamento da folha de funcionários.

No ano de 2019, o Congresso Federal aprovou a previsão orçamentária de R\$ 63 milhões de reais em valores para custeio das atividades, apesar disso em abril de 2019 a Presidência da República informou o contingenciamento dos valores, contingenciando o orçamento em 15%, reduzindo em 22% a dotação orçamentaria inicial, exprimido no quantum de R\$ 48 milhões. (Projeto de Lei 4054/2019).

Outrossim, as limitações não se restringem ao âmbito dos valores consignados no texto orçamentário, expande-se ao âmbito do repasse legal dos valores arrecadados com a CFEM, a principal fonte de receita da Agência. O tema resta cabalmente demonstrado a partir das discussões do Projeto de Lei N.º 4.054-A, de 2019⁴³, que veda as limitações de empenho e movimentação dos valores arrecadados através da CFEM.

Entre as justificativas apresentas na Destaca que, em 2019, a dotação inicial da agência foi reduzida em 35%, em comparação a 2018. Grande parte dos recursos próprios do órgão é alocada em reserva de contingência. Nesse sentido, manifesto apresentando pela

⁴³Art. 1º Esta Lei modifica a Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, para vedar a limitação de empenho e movimentação financeira das ações orçamentárias da Agência Nacional de Mineração que tenham como fonte de recursos a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). Art. 2º O art. 2º da Lei nº 8.001, de 13 de julho de 2000, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo § 16: “Art. 2º § 16. As ações orçamentárias da Agência Nacional de Mineração, que tenham como fonte de recursos a compensação financeira prevista no inciso I do § 2o deste artigo, não serão objeto da limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.” (NR) Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Associação dos Municípios Mineradores (AMIG) explica que, no ano de 2019, apenas 1,2%, dos 7% da arrecadação da CFEM foi repassado à Agência.

Nessa perspectiva, declara Motta (2003) que a prática de contingenciamento dos valores orçamentários impede o funcionamento correto das agências reguladoras, porquanto aniquilando os esforços jurídico e econômico de uma regulação politizada, pautada em aspectos técnicos. E Pinheiro e Mota (2002, p.475) aduzem que “um dos principais obstáculos à efetiva autonomia das autarquias é a ausência de uma fonte de recursos da qual seus dirigentes possam lançar mão para o pleno desempenho institucional”.

Os aspectos orçamentários da ANM causam preocupação, pois “a dependência financeira e a necessidade de buscar maiores orçamentos perante o Legislativo coloca o regulador em posição de fragilidade, enfraquecendo o politicamente e abrindo espaço para a pressão de agentes políticos e, indiretamente, econômicos.” (TRINDADE, 2019, p.66)

Nesse sentido, é necessário entender que o processo é de construção da ANM e mudanças, para a efetivação do seu papel de regulador. Um processo dispendioso, pois requer aparato técnico, recursos humanos, e, principalmente, uma diretoria colegiada empenhada na construção de uma agenda reguladora, pautada na defesa do interesse coletivo e no êxito das funções proposta, bem como é necessário aspectos financeiros, pois, é de serventia nula ou mínima, a existência de dirigentes independentes, mas que não dispõem de aparato para exercer corretamente o seu cargo.

A necessidade de autonomia das agências é aparada nas palavras de Barroso, que assevera o seguinte:

ênfatizar que as agências reguladoras somente terão condições de desempenhar adequadamente seu papel se ficarem preservadas de ingerências externas inadequadas, especialmente por parte do Poder Público, tanto no que diz respeito a suas decisões político-administrativas quanto a sua capacidade financeira. Constatada a evidência, o ordenamento jurídico cuidou de estruturá-las como autarquias especiais, dotadas de autonomia político-administrativa e autonomia econômico-financeira”. (BARROSO, 2002, p.121)

Partindo de ressalva feita por Feigelson (2018) afirmando que se a criação não redundar em um aumento de quadros, em uma ampliação de orçamento, assim como em uma adequação à teoria da regulação pensamos que esse ato de transformação do DNPM significar apenas uma mudança de placas. Nesse sentido, ante os dados apresentados percebe-se que, semelhante ao que acontecia com o DNPM, a ANM sofre restrições nos aspectos financeiros e orçamentários, uma vez que tais possuem relação de interdependência.

Dessa forma, os elementos de independência e autonomia, intrínseco à sua natureza de agente regulador da atividade econômica, no que tange os seus aspectos financeiros e

orçamentários sofrem limitação tendo em vista que para a efetivação de uma execução financeira independente e autônoma, dependem do repasse de valores previstos na lei orçamentária.

5. CONCLUSÃO

Ante a importância socioeconômica da Mineração e da defasagem dos instrumentos que regulavam a temática, é notório que as mudanças constituídas representam um avanço, frente a um setor em destaque por causa dos recentes desastres. A pesquisa empreendida demonstrou que a introdução da Agência Nacional de Mineração no âmbito da atividade acarretou uma melhora no que tange a proteção do bem da União, caracterizado por ser uma fonte esgotável de recursos.

Em comparação com a teoria da Regulação, a lei introduziu vantagens em especial nos aspectos de governança, exemplificada nos elementos de participação social, modernizando o setor. Agregando transparência aos procedimentos da Agência, por exemplo, com as modalidades de consulta pública.

Entretanto, para implantação das mudanças é necessário um processo de transição e desafios, uma vez que o órgão regulador recém criado herdou uma estrutura já posta, e materializada na figura do DNPM, funcionários, estrutura física, e demais elementos da ANM advém de um modelo de Autarquia, logo, figura administrativa que nos aspectos formais gozem de independência no desempenho de suas funções, estão mais suscetíveis à ingerência do poder público e dos agentes econômicos que desempenham a atividade de mineração.

Nesse ponto, enquadrar a ANM no rol de Autarquia especial, caracterizou a vontade do legislador de proteger a entidade de ingerências externas, ora não haveria propósito em criar um novo órgão para o setor, denominar Agência Regulador, e não garantir os pressupostos de autonomia. Implicaria numa falácia jurídica, uma nova roupagem ao setor. Resumindo, seria a continuidade do DNPM, com uma nomenclatura distinta.

Desse modo, o processo de construção da ANM representa a ocorrência de enormes desafios, mas que pode construir uma regulação eficiente e protegida das influências externas. Para tanto, a autonomia de atuação das Agências precisa alcançar o nível mais elevado: A independência.

Partindo de tal premissa analisou-se dois aspectos: A independência do corpo dirigente e a independência financeira e orçamentária.

No âmbito dos dirigentes, através de comparação dos dispositivos legais, os temas que regulavam a matéria pelo DNPM e as inovações trazidas pela ANM, os dados obtidos é que os requisitos técnicos para investidura no cargo; a anuência do Senado Federal, após a indicação do Presidente da República; dirigentes detentores de mandato fixo; a vedação a dirigentes que exercem certas funções; a restrição ao exercício pela diretoria colegiada

exercer determinadas atividades e a proteção contra a demissão *ad nutum*, representaram uma redução frente aos riscos de captura da diretoria colegiada, pois no aspecto formal os dirigentes estão protegidos das influências externas, privilegiando uma regulação técnica e, por consequência, protegendo o interesse público, inserido do rol de proteção do interesse público estão os direitos fundamentais.

Entretanto, é no aspecto material que residem os problemas da agência, no sentido de execução orçamentária e financeira. Os dados analisados demonstraram que a ANM possui uma elevada arrecadação, mas ainda que não exprime as receitas da agência, pois diferentemente de outras Agências reguladoras de Âmbito nacional, a principal receita da Agência são os royalties da mineração, que não possuem arrecadação vinculada aos aspectos da Agência, mas que dentre o montante arrecadado apenas 7% é repassado à ANM. Desse modo, a ampla arrecadação não exprime em valores nas receitas.

Destarte para utilizar os recursos os valores precisam constar no orçamento da União, mas os valores não são repassados e alocados em reserva de contingência ou o repasse é atrasado. Afetando a execução financeira. Percebe-se que a ANM enfrenta problemáticas semelhante ao que ocorria com o DNPM.

Portanto, pode concluir que os níveis de autonomia outorgados à ANM, não alcançam, na esfera material, a independência, em razão dos percalços financeiros e orçamentários. Frente a tal situação a construção da agenda regulatória da ANM, enfrenta sérios riscos de ser implantada sob a influência de terceiro ou até não seja plenamente implantada, ou seja, ambos as situações ferem a premissa do interesse público.

REFERÊNCIA

- AGUIAR FILHO, Valfredo de Andrade. **Regulação econômica ambiental: poder normativo entre Agência Nacional de Águas e a Agência Nacional do Petróleo**. 215 f. Tese (Doutorado em Direito Público e Evolução Social) – Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro: 2014.
- ALVES, Flávia Neves Rocha; PECI, Alketa. **Análise de Impacto Regulatório: uma nova ferramenta para a melhoria da regulação na Anvisa**. Rev. Saúde Pública, São Paulo, v. 45, n. 4, p. 802-805, ago. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102011000400023&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 11 mar. 2020.
- AMIG. **Manifesto em defesa da nova mineração brasileira**. 2019. Disponível em: <https://www.amig.org.br/iii-1/amig-lanca-manifesto-ao-presidente-jair-bolsonaro-para-a-aplicacao-dos-7-da-receita-da-cfem-para-a-anm>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- ANM (AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO). **Anuário Mineral Brasileiro: Principais Substâncias Metálicas**. 2019. Disponível em: http://www.anm.gov.br/dnpm/publicacoes/serie-estatisticas-e-economiamineral/anuario-mineral/anuario-mineral-brasileiro/amb_2018.pdf. Acesso em: 20 fev. 2020.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **As agências reguladoras independentes brasileiras: o caso da Agência Nacional de Vigilância Sanitária**. Revista de Direito Sanitário, v. 10, n. 3, p. 77-89, 1 fev. 2010. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/13179>. Acesso em: 20 fev. 2020.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências Reguladoras e Agências Executivas**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 228, p. 105-122, abr. 2002. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46657>. Acesso em: 20 fev. 2020.
- ATAÍDE, Pedro Henrique Sousa de. **A (im) possibilidade de medida provisória na regulamentação de atividade minerária**. e de direito, p. 37-46, 2018. Disponível em: http://portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/U_Fato_Direito/article/view/6243. Acesso em: 20 fev. 2020.
- AZEVEDO, Eurico de Andrade. **Agências Reguladoras**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 213, p. 141-148, jul. 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47204/45405>. Acesso em: 11 Mar. 2020.
- BAMBIRRA, Felipe Magalhães; DE CARVALHO, Diógenes Faria. **A criação da Agência Nacional de Mineração (ANM) na transição do marco regulatório minerário: avaliação crítica da Medida Provisória 791/2017 e a sustentabilidade socioambiental**. Prisma Jurídico, v. 17, n. 1, p. 137-158, 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47204/45405>. Acesso em: 11 Mar. 2020.

BARBOSA, Alfredo Ruy. **Breve panorama da legislação minerária**. Revista de Direito Administrativo, v. 197, p. 64-73, 1994. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46332>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BARROSO, Luis Roberto. **Agências Reguladoras. Constituição e transformações do Estado e Legitimidade Democrática**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 229, p. 285-312, jul. 2002. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46445>. Acesso em: 11 Mar. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. **Apontamento sobre as Agências Reguladoras**. Agências Reguladoras (MORAES, Alexandre de). Ed. Atlas, 1ª ed., São Paulo, 2002.

BRASIL, **Lei. 8.876, de 2 de Maio de 1994**. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO [DOU] de, v. 3, 1994.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4054, de 29 de julho de 2019**. Modifica a Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, para vedar a limitação de empenho e movimentação financeira das ações orçamentárias da Agência Nacional de Mineração que tenham como fonte de recursos a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM).. **PL 4054/2019**. Brasília, 2019, Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2211971>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. **Constituição (1891)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 08 mar. 2020.

BRASIL. **Constituição (1934)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm . Acesso em: 08 mar. 2020.

BRASIL. **Constituição (1937)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm . Acesso em: 08 mar. 2020.

BRASIL. **Constituição (1946)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm . Acesso em: 08 mar. 2020.

BRASIL. **Constituição (1967)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 08 mar. 2020.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto Lei n.º 277, de 28 de fevereiro de 1967**. Decreta o Código de Mineração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0227.htm . Acesso em: 08 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017**. Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); altera as Leis n.º 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei n.º 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei n.º 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13575.htm. Acesso em: 08 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 3.071/16, de 1 de janeiro de 1916**. Código Civil Dos Estados Unidos Do Brasil. Coleção de Leis do Brasil, Brasília, 1 jan. 1916. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm . Acesso em: 08 mar. 2020.

COSTA, Ana Cláudia Cunha. **Regulação do setor minerário: uma abordagem histórica e análise dos aspectos jurídicos e econômicos a serem considerados em uma proposta de reforma**. uma abordagem histórica e análise dos aspectos jurídicos e econômicos a serem considerados em uma proposta de reforma. 2015. 154 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Escola de Direito FGV, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17101>. Acesso em: 10 mar. 2020.

CUNHA Jr, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. Salvador: Juspodvm, 2015.

DA COSTA, Adroaldo Mesquita. **Jazidas e Minas-Pesquisa e lavra-Preferência e participação do proprietário do solo na exploração-Aplicação imediata do novo regime constitucional e legal**. Revista de Direito Administrativo, v. 90, p. 412-420, 1967. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/31026/29840>. Acesso em 23 fev. 2020.

DNPM. **PARECER/PROGE Nº 145, de 2006**. Disponível em http://www.anm.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/pareceres/pareceres-proge/parecer_proge_145_2006.pdf. Acesso em 23 fev. 2020.

FEIGELSON, Bruno. **Curso de Direito Minerário**. Saraiva: São Paulo, 2018.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer; ATAÍDE, Pedro Henrique Sousa de. **Marco regulatório da mineração no Brasil: a disputa entre o direito humano ao desenvolvimento e o direito econômico do desenvolvimento**. Revista de Direito da Administração Pública, São Paulo, p.7-31, fev. 2016. Disponível em: www.redap.com.br/index.php/redap/article/download/92/48+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em 02 mar. 2020.

FERNANDES, Eduardo Faria; PERDIGÃO, Sérgio Foster. **O perigo extraordinário da mineração e o consentimento administrativo como fator de atribuição de responsabilidade civil para a União Federal**. Revista de Direito da Administração Pública Law Journal of Public Administration, v. 1, n. 1, p. 101-130, 2017. Disponível em:

www.redap.com.br/index.php/redap/article/download/68/52+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em 02 mar. 2020.

FERNANDES, Neusa. **A Inquisição em Minas Gerais no século XVIII**. Mauad Editora Ltda, 2014.

FERREIRA MOTTA, Paulo Roberto. **Agências Reguladoras**. Ed. Manole, 1ª ed., São Paulo, 2003.

IBRAM. **Comércio Externo da Mineração Brasileira**. IBRAM, 2019. Disponível em: <https://portaldamineracao.com.br/wp-content/uploads/2019/01/comex-jan2019.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

JORDÃO, Eduardo; RIBEIRO, Maurício Portugal. **Como desestruturar uma agência reguladora em passos simples**. REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S.l.], v. 3, n. 1, p. 180-209, ago. 2017. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/155/132> Acesso em: 08 mar. 2020.

LEONCY, Léo Ferreira. **O regime jurídico da mineração no Brasil**. Perdões: UFPA, p. 1-28, 1997. Disponível em: www.naea.ufpa.br/naea/novosite/index.php%3Faction%3DPublicacao.arquivo%26id%3D140+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em 03 mar. 2020.

MACEDO, Arlei Benedito. **Recursos minerais não-metálicos**. Estud. av., São Paulo, v. 12, n. 33, p. 67-87, ago. 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340141998000200005&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 07 mar. 2020.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2019. p. 1104

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELO, Thiago Delazzari. **Do estado social ao Estado regulador**. In: Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC. UFC: Fortaleza, 2010, v. 01. Disponível em : <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/1244>. Acesso em 04 mar. 2020.

MOURA, Marcelo Viveiros de; MARANHÃO, Francisco Werneck. **Independência das Agências Reguladoras**. 2003. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/2050/independencia-das-agencias-reguladoras>. Acesso em: 10 mar. 2020.

PAIVA, Alfredo de Almeida. **A evolução do direito das minas e a Constituição de 1967**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 90, pp. 1-22, jul. 1967. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/30640> Acesso: 08 fev. 2020.

PINHEIRO, Ivan Antônio; MOTTA, Paulo Cesar Delayti. **A condição de autarquia especial das agências reguladoras e das agências executivas e as expectativas sobre a qualidade**

da sua gestão. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 36, n. 3, p. 459 a 484, jan. 2002. ISSN 1982-3134. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6447>. Acesso em: 09 Mar. 2020.

RIBEIRO, Nelson de Figueiredo. **As macroperspectivas do Direito Minerário a partir da nova Constituição.** Revista de Informação Legislativa, n. 102, p. 69-76, 1989. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181932>. Acesso em: 08 mar. 2020

SANTOS, Fabio Cesar Muniz dos. **Análise comparativa do código de mineração do brasil com outros códigos de mineração internacionais.** 2017. 66 f. TCC (Graduação) - Curso de Geologia, Departamento de Geologia, Universidade Federal de Sergipe, São Cristovão, 2017. Disponível em: www.revistageociencias.com.br/geociencias-arquivos/34/volume34_3_files/34-3-artigo-11.pdf. Acesso em: 01 mar. 2020.

SULTANI, Leonardo José Mattos. **Autonomia financeira e orçamentária das entidades autárquicas em regime especial.** Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: http://www.cvm.gov.br/export/sites/cvm/menu/acesso_informacao/serieshistoricas/trabalhos_academicos/anexos/Leonardo_Jose_Mattos_Sultani-autonomia-entidades-autarquicas.pdf. Acesso em: 07 mar. 2020

TRINDADE, Adriano Drummond Cançado. **A teoria da regulação econômica aplicada ao setor mineral brasileiro.** Revista de Direito Setorial e Regulatório, [s. l.], v. 5, n. 2, p.53-78, 10 set. 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/download/27103/23533>. Acesso em: 05 mar. 2020.