

VIGILÂNCIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS:

O Impacto do Tribunal de Contas da União
na Mineração Brasileira



Lucia Helena Santana Ferreira - Josiel Lopes Valadares

 *editora*
UEA

VIGILÂNCIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

O Impacto do Tribunal de Contas da
União na Mineração Brasileira

Governo do Estado do Amazonas

Wilson Miranda Lima
Governador

Universidade do Estado do Amazonas

André Luiz Nunes Zogahib
Reitor

Kátia do Nascimento Couceiro
Vice-Reitora

*editora***UEA**

Isolda Prado de Negreiros Nogueira Horstmann
Diretora

Maria do Perpetuo Socorro Monteiro de Freitas
Gerente

Wesley Sá
Editor Executivo

Raquel Maciel
Produtora Editorial

Isolda Prado de Negreiros Nogueira Horstmann
(Presidente)

Adriana Távora de Albuquerque Taveira

Carlos Mauricio Seródio Figueiredo

Gislaine Regina Pozzetti

Josefina Diosdada Barrera Khalil

Katell Uguen

Orlem Pinheiro de Lima

Silvia Regina Sampaio Freitas

Vanúbia Araújo Laulate Moncayo

Conselho Editorial

Lucia Helena Santana Ferreira - Josiel Lopes Valadares



VIGILÂNCIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

O Impacto do Tribunal de Contas da
União na Mineração Brasileira



editora
UEA

Wesley Sá
Coordenação Editorial

Khalyl Carvalho
Projeto Gráfico

Hillary Vieira
Marcos Rocco
Revisão

Khalyl Carvalho
Rebekah Pereira
Diagramação

Khalyl Carvalho
Rebekah Pereira
Finalização

Todos os direitos reservados © Universidade do Estado do Amazonas
Permitida a reprodução parcial desde que citada a fonte

Esta edição foi revisada conforme as regras do Novo Acordo Ortográfico
da Língua Portuguesa

F383v
2024

Ferreira, Lucia Helena Santana; Valadares, Josiel Lopes

Vigilância em políticas públicas: o impacto do Tribunal de Contas da
União na Mineração Brasileira/ Lucia Helena Santana Ferreira; Josiel
Lopes Valadares. – Manaus (AM): editora UEA, 2024 .
187 p.: il., [E-book]
Formato PDF

ISBN: 978-85-7883-717-4

Inclui referências bibliográficas

1.Políticas públicas. 2. Mineração brasileira. 3.Tribunal de Contas da
União(TCU). I. Valadares, Josiel Lopes. II.Título

CDU 1997 – 35:622

Elaborada pela bibliotecária Sheyla Lobo Mota/CRB 484



editoraUEA

Av. Djalma Batista, 3578 – Flores | Manaus – AM – Brasil
CEP 69050-010 | +55 92 38784463
editora.uea.edu.br | editora@uea.edu.br

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

8

UNIDADE 1 - TRIBUNAL DE CONTAS NO CONTROLE DEMOCRÁTICO

16

Democracia e *Accountability*

17

Controle externo e a atuação do Tribunal de Contas no controle democrático

23

UNIDADE 2 - OS MARCOS REGULATÓRIOS DA ATIVIDADE MINERADORA DO BRASIL

30

Atividade mineradora no Brasil

32

Histórico dos marcos regulatórios da atividade mineradora

48

A Constituição de 1891

50

A Constituição de 1934

52

A Constituição de 1937

54

A Constituição de 1946

55

A Constituição de 1967

56

A Constituição de 1988

57

Marcos regulatórios infraconstitucionais da mineração

61

UNIDADE 3 - ATUAÇÃO DO TCU NAS ATIVIDADES REGULADAS PELA ANM

69

Tribunal de Contas da União e o Controle Externo

72

TCU e ANM: efetivação da *Accountability* horizontal

75

UNIDADE 4 - DISCUSSÕES DOS ENCAMINHAMENTOS DOS RELATÓRIOS DE AUDITORIAS REALIZADOS PELO TCU PARA O PROCESSO DE ACCOUNTABILITY NA ATIVIDADE MINERADORA

102

Estado Democrático de Direito e *accountability*

106

Estado regulador

115

Desenho institucional do setor minerário brasileiro

119

Análise das implicações dos encaminhamentos dos pareceres realizados pelo TCU para o processo de *accountability* na atividade mineradora

129

CONSIDERAÇÕES FINAIS

160

REFERÊNCIAS

167

Ao meu Lorde Rafael Ferreira
Sena, por me ensinar o verdadeiro
significado da palavra Amor.

INTRODUÇÃO

Estudar a atividade mineradora no Brasil é estudar a própria construção da atividade econômica brasileira. É um olhar para o aspecto histórico que advém desde o ciclo do ouro entre os séculos XVII e XVIII. Vale lembrar que poucas atividades econômicas foram tão importantes para o desenvolvimento da civilização humana quanto a mineração. A incorporação, pelo homem no seu cotidiano, do uso de vários bens minerais foi primordial para designar as diferentes etapas da evolução humana, conforme assevera Freire (1995, p. 35): “idade da pedra, idade do bronze e idade do ferro”.

O Brasil possui uma das maiores capacidades de produção de minerais do mundo, tais como as grandes reservas de ferro, manganês, alumínio, estanho, cobre, caulim, entre outras, todas com uma enorme valorização econômica. É a partir do século XXI, no entanto, que o setor mineral brasileiro foi contemplado com o aprimoramento do arcabouço normativo, institucional e econômico decorrente da intensificação da exploração de diferentes tipos minerais, ocorrendo, de forma geral, uma aceleração considerável do crescimento da produção total da mineração, que ficou caracterizada pelo boom das commodities, nas quais se inclui os produtos provenientes do setor mineral e agrícola (Milanez; Santos, 2013; Zhouri *et al.*, 2018). Essa ampliação da produção minerária abrangeu, de forma geral, os países da América Latina, e, em especial, o Brasil, ocorrendo na esteira do crescimento da China e na elevação dos preços dos minérios no mercado internacional (Milanez; Santos, 2013).

No período do boom mineral, o Governo Federal, sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, respectivamente, adotaram um modelo de desenvolvimento que Gudynas (2016, p. 28) classifica como neoextrativismo progressista, consistindo no fomento de investimentos em atividades que removem grande volume de recursos naturais por meio da

mineração, ou através da agricultura de monocultura, com a finalidade de arrecadação de impostos para investir em programas sociais, com parte da renda proveniente destas atividades (Milanez; Santos, 2013; Gudynas, 2016).

Nos anos subsequentes, a produção mineral brasileira dobrou no país e o governo nacional prosseguiu contribuindo com a ampliação, a intensificação da exploração mineral do país e o conseqüente aumento da participação do Estado nos resultados econômicos gerados por esta atividade, contudo, nesse mesmo período, o país também já vivia o pós-boom das commodities minerais, causado pela desaceleração do crescimento da economia da China e diminuição do valor dos produtos minerais (Wanderley, 2017).

Os recentes desastres ambientais envolvendo as mineradoras no Brasil são exemplos de que a atividade ainda carece de um acompanhamento regulatório mais restrito quando se trata de se obter uma atividade mais sustentável. Apesar disso, em decorrência da pressão do mercado internacional, os marcos regulatórios ambientais e o fortalecimento institucional dos órgãos de controle externo verificaram o surgimento de uma atividade mineradora mais responsável e com uma dimensão ambiental de desenvolvimento, contribuindo com a geração de emprego e a equidade na distribuição de benefícios entre a atual e as futuras gerações.

Neste sentido, a Constituição Federal de 1988 inovou ao estabelecer instrumentos de controle (pareceres) que ampliaram a autonomia, as atribuições e a autoridade dos tribunais de contas e, através deste arcabouço institucional, buscou evitar a concentração de poder nas mãos de um único órgão. Desta maneira, criam-se instituições concorrentes que agem limitando umas às outras e, ao cumprir sua competência constitucional de emissores dos pareceres, os tribunais de contas podem

não só atingir o cerne da sua ação como órgãos de controle institucional, mas também exercer um papel fundamental de promotores da *accountability* e, por consequência, de partícipes na consolidação da democracia brasileira, desde que utilizem todo o potencial de *accountability* de que dispõem (O' Donnell, 1998; Filgueiras, 2011).

Nesse sentido, a ideia de que o poder sempre esteve no mundo moderno, associado à preocupação do seu controle e de que o controle é derivado do conceito de poder, entende-se que é inquestionável, portanto, que se apresentem os controles institucionalizados inseridos de poder estatal.

Estudar os processos de controle democrático torna-se uma oportunidade no atual contexto da mineração no Brasil, pois compreende-se que a atuação destas instituições podem revelar os potenciais e os limites dos *check and balances* produzidos no contexto brasileiro.

Diante do exposto e considerando as condições econômicas, sociais ambientais e legais constantes do arcabouço jurídico pátrio, os pareceres dos tribunais de contas são os instrumentos de controle que possuem maior potencial de *accountability*. A questão que se abre, portanto, é a seguinte: Como se dá a atuação do TCU quanto ao controle externo à atuação da Agência Nacional de Mineração (ANM) que regula a atividade mineradora no Brasil? Quais as implicações dos encaminhamentos dos relatórios de auditoria realizados pelo TCU para o processo de *accountability* na atividade mineradora?

Justifica-se esta escolha pelos motivos a seguir: primeiro, pela capacidade e atividade da mineradora no Brasil e, ainda vale ressaltar, que em recente chamada pública, o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA, 2020) asseverou que o Brasil carece de análises recentes e robustas sobre a atividade mineradora; segundo, a chamada: O país carece de análises recentes e profundas tanto sobre a oferta e demanda

do setor mineral, quanto de seus limites e potencialidades econômicas ao desempenhar importante papel no produto interno bruto (PIB), uma vez que o país dispõe de uma das maiores potencialidades minerais do mundo. Nesse sentido, os relatórios estatísticos, divulgados no primeiro trimestre de 2021 pela Agência Nacional de Mineração, demonstram a contribuição do setor mineral para o desenvolvimento econômico do país.

Segundo a ANM (2021), o setor encontra-se em todas as riquezas geradas no país, representando um aumento em relação ao ano de 2020, confirmando a contribuição do setor mineral para um saldo positivo em relação ao comércio exterior em 2021. O aumento foi de 95%, passando de quase US\$ 32 bilhões em 2020 para mais de US\$ 70 bilhões em 2021. No entanto, tal impacto não decorre apenas do PIB e das vendas diretas, mas através do tributo chamado Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), concedida às cidades e às regiões onde ocorre a atividade mineral e, somente no primeiro trimestre do ano de 2021 o total arrecadado ultrapassou R\$ 2,1 bilhão, tal valor custeia a infraestrutura pública (como hospitais e vias municipais) e serviços essenciais (qualidade ambiental, saúde e educação) e afeta, positivamente, a economia local, corroborando para a importância do segmento da atividade mineradora para a economia do país, especialmente em termos internacionais.

Destaca-se, ainda, que essas análises são fundamentais para a elaboração de políticas públicas no âmbito do Ministério de Minas e Energia (IPEA, 2020, p. 7). O órgão destaca que é imprescindível este tipo de pesquisa para subsidiar a construção de uma agenda de políticas públicas minerais no Brasil, corroborando com Cota, Coelho e Rio (1986, p. 39) ao afirmar que:

A necessidade de se estimular políticas públicas de mineração que fossem precedidas de uma reflexão sobre os impactos econômicos e socioambientais, culminando numa nova visão de desenvolvimento, em substituição à ânsia de mero crescimento econômico a qualquer custo.

Por fim, estudar o setor mineral através da lente da *accountability* horizontal é uma oportunidade de compreender a atividade mineradora a partir do olhar dos tribunais de contas, que são essenciais para desvendar uma incógnita no campo da administração pública e para o controle da democracia atual.

Desvendada a problemática, este livro tentará responder a tais questionamentos, trançando seu estudo sobre o papel do TCU como órgão de controle externo das atividades mineradoras reguladas pela Agência Nacional de Mineração (ANM). Para tanto, construiremos as bases teóricas a partir da apresentação do histórico e os marcos regulatórios da atividade mineradora no Brasil, caracterizando a atuação do TCU nas atividades reguladas pela ANM a partir dos seus relatórios de auditoria e discutir as implicações dos encaminhamentos dos relatórios de auditoria realizados pelo TCU para o processo de *accountability* na atividade mineradora.

Por este caminho, buscamos com este livro proporcionar à academia jurídica e a administração pública brasileira um novo entendimento a respeito da Agência Nacional de Mineração, que regula a atividade mineradora no Brasil e o Plano Nacional da Mineração 2030, regido pelo Decreto n.º 9.406, de 12 de junho de 2018, Tribunal de Contas da União, Controle externo e *accountability*.

Após o capítulo introdutório, no primeiro capítulo versaremos a respeito da democracia de *accountability* e da atuação do Tribunal de Contas no controle democrático e como eles contribuíram para a efetivação do controle externo, pois, em decorrência da singularidade do controle institucional, é

indispensável esclarecer que, em termos analíticos, permite-se uma associação mais explícita entre controle e *accountability* e de ambos com a democracia política, abordagem esta que se coaduna à compreensão do controle institucional como parte das interações supostas nas políticas públicas.

O segundo capítulo resgata os marcos regulatórios da atividade mineradora no Brasil, uma vez que os institutos jurídico-normativos referentes ao setor mineral passaram por diversas modificações ao longo da história. Nesse contexto, busca-se entender as discussões sobre os institutos jurídico-normativos do setor mineral, representando uma oportunidade para a construção de debates dentro da sociedade civil, de forma a enriquecer o debate e possibilitar a inclusão de diferentes visões e percepções como forma de modernização e buscando a contínua aproximação da mineração aos setores ambientais e sociais.

O terceiro capítulo é reservado ao tema nuclear da obra, qual seja a atuação do Tribunal de Contas da União nas atividades reguladas pela Agência Nacional de Mineração, a ideia de controle do poder político é um dos debates centrais dos teóricos clássicos da ciência política. Outrossim, um dos focos da teoria política é construir elementos e fatores que promovam um maior controle desse poder para a garantia dos direitos democráticos. Para tanto, a função de controle é essencial para a sujeição de governantes, ou seja, de agentes a determinados procedimentos e regras de conduta que visam impedir o abuso de poder.

O quarto e o quinto são dedicados a uma análise das implicações dos encaminhamentos dos pareceres realizados pelo TCU para o processo de *accountability* na atividade mineradora, num esforço de discernir os encargos específicos dos atores envolvidos e os elementos essenciais para auferir o grau do exercício efetivo da *accountability* horizontal por instituições especializadas no Estado democrático de direito.

É importante destacar, através desta obra, a importância da compreensão do exercício efetivo da *accountability* horizontal por instituições especializadas no Estado democrático de direito e a necessidade de pensar na organização das informações sobre o setor minerário brasileiro. Os dados atuais são dispersos e há uma escassez de indicadores para consecução de políticas específicas para o setor. Em virtude disso, parte-se do pressuposto de que há um elemento justificador para tal dispersão e opacidade das informações: a assimetria informacional entre o Estado e as organizações que operam na atividade mineradora.

Dessa maneira, com estas breves palavras introdutórias, deixa-se plantada a importância e a factibilidade deste livro, sobretudo a atualidade judicial, legislativa e doutrinária que circundam a temática proposta. Para tanto, a construção de tornar as informações do setor mais claras, organizadas e concisas, contribuindo para o aperfeiçoamento da governança e *accountability*, a fim de que sirva de subsídio não apenas para a comunidade acadêmica, como também para os operadores do direito, mas sobretudo aos gestores atuantes na administração pública brasileira.

UNIDADE 1

TRIBUNAL DE CONTAS NO CONTROLE DEMOCRÁTICO

Para alcançar o objetivo proposto por esta pesquisa, inicialmente, pretende-se abordar um quadro bibliográfico relacionado aos seguintes assuntos: a) Democracia e *accountability* e b) A atuação do Tribunal de Contas no controle democrático.

Na sequência, são apresentadas breves considerações a respeito dos temas supracitados e como eles contribuíram para a compreensão da análise proposta.

Democracia e *accountability*

No decorrer do pensamento político, a democracia foi abordada a partir de diferentes sentidos, sendo que cada um representa o seu significado em determinado momento histórico (Miguel, 2005; Rodrigues, 2017). As discussões sobre a definição contemporânea de democracia, por conseguinte, têm levado a intensos debates no campo da ciência política e a uma gama de concepções a respeito dos modelos democráticos. Na perspectiva de Aranha (2015, p. 58):

Todos os membros de uma comunidade política têm a oportunidade de tentar influenciar as decisões políticas – ideal de inclusão – e isso é possível porque seria a melhor forma política para impedir que os governantes abusem do poder – ideal de *accountability*.

Os vínculos existentes entre *accountability* e democracia são primordiais, pois ao analisarmos as reflexões de O'Donnell (1998, p. 27) o “princípio da lei” (aplicação da lei de forma justa, com igualdade de tratamento para casos iguais) é considerado como um nível intermediário entre o regime político e a estrutura socioeconômica de um país. Nesta perspectiva, para o princípio da lei, se visto como um governo de um estado democrático com base legal, implica-se a existência de um

sistema legal que é democrático em três sentidos: primeiro na preservação das liberdades e garantias políticas; segundo na preservação dos direitos civis de toda a população; e terceiro na criação e consolidação de redes de responsabilidade e *accountability* que impõe o controle de todos os agentes.

Segundo o autor, a garantia de uma rede completa de *accountabilities* impõe que ninguém esteja acima ou além da lei (*de legibus solutus*), afirmando que na América Latina, com exceção da Costa Rica e do Uruguai, não ocorre a efetividade dos direitos civis e da *accountability*, ou que esta efetividade é fraca, desta maneira, se coaduna à compreensão ao controle institucional como parte da *accountability* e sua efetividade encontra-se no cerne da construção democrática (O'Donnell, 1998).

Na literatura nacional não há uniformidade doutrinária referente a tradução do constructo *Accountability*, tal conceito tem sido fortemente relacionado às questões de Estado e do Governo, estando grande parte da produção acadêmica nas áreas da Administração Pública, Ciência Política e afins, que, no entendimento de Campos (1990, p. 48), autora do primeiro trabalho acadêmico a nível nacional, ao traduzir tal conceito, destaca que aos brasileiros não falta precisamente a palavra, mas sim o conceito de *accountability*, cujo exercício “é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadão, entre burocracia e clientelas” (Campos, 1990, p. 35). Nessa perspectiva, Rocha (2011, p. 54) sustenta que tanto a prática quanto o conceito de *accountability* são questões novas na sociedade contemporânea, necessitando, portanto, de mais pesquisas na área. Tal assertiva corrobora com Xavier (2011, p. 25), pois “trata-se de um tema complexo, multidisciplinar e multidimensional” e, aprofundando essa definição, Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013, p. 68) demonstram que *accountability* está relacionada às ideias de responsabilidade e prestação de contas.

Como se pode perceber, a abordagem referente ao constructo *accountability* vai muito além da prestação de conta em termos financeiros e de resultado, tornando-se necessário levar em conta as leis, as normas, os valores comunitários e os interesses dos cidadãos, o que é primordial para efetivação da democracia, pois exige que as normas e políticas governamentais ocorram em condições de publicidade, uma vez que é exigido um processo aberto de discussão pública, de modo que proporcione um controle dos entes governamentais por outros entes e pelos próprios cidadãos (Figueiras, 2011).

A concepção do constructo *accountability* relacionada a mecanismos que promovam transparência, responsabilização, controle, participação, prestação de contas, entre outros relacionados, em maior ou menor grau, tem sido utilizada em variados contextos, enfoques e pontos de vista, que nas palavras de Brito e Perez (2014, p. 78) é “considerada um elemento importante, característico de boa governança do setor público”.

Portanto, como veremos no tópico seguinte, o mais correto é dissertarmos a respeito das definições e categorizações que sintetizam as várias tipologias já encontradas na literatura nacional.

O'Donnell (1998, p. 24), pioneiro na conceituação, propôs duas formas de *accountability*: a) vertical – que se perfaz nas ações individuais ou coletivas de fiscalização ou no controle sobre quem ocupa posições no âmbito de instituições do Estado, eleitos ou não, que se apresentam através do processo eleitoral, consultas públicas, ações e reivindicações da sociedade civil; e b) horizontal – se refere às instituições de controle e fiscalização, como as agências reguladoras e o tribunal de contas, que têm o poder de fiscalizar outros órgãos governamentais, com a possibilidade de impor sanções.

A partir do acidente do ônibus espacial *Challenger*, os pesquisadores Romzek e Dubnick (1987, p. 67) propuseram

quatro tipos de *accountability*, quais sejam: a) burocrática – refere-se às expectativas dos administradores públicos, que são geridas com atenção às prioridades dos que estão no topo da hierarquia burocrática; b) legal – baseada no relacionamento entre a parte controladora fora da agência; c) profissional – refere-se a situações com maior frequência quando os governos lidam com problemas tecnicamente difíceis e complexos, sendo obrigatória a presença de profissionais qualificados e especializados para fornecer soluções adequadas; d) política – relaciona-se aos círculos eleitorais potenciais que incluem o público em geral, funcionários eleitos, chefes de agências, agência clientela, outros grupos de interesses especiais, e as gerações futuras.

Abrucio e Loureiro (2004, p. 35) dividiram *accountability* em: a) processo eleitoral – que diz respeito ao princípio democrático da soberania popular em escolher seus governantes, sendo uma questão primária de qualquer governo democrático; b) controle institucional – entende-se que seja a obrigatoriedade prestar contas ao povo e se responsabilizar por seus atos, na vigência do mandato eleitoral; c) regras estatais intertemporais – presente nas cláusulas pétreas da *Constituição Federal de 1988* – são os limites de atuação dos governantes e a garantia das liberdades individuais e coletivas, elencadas no rol dos direitos fundamentais do texto constitucional.

Indo um pouco além da dimensão do simples controle que está ligada à ideia de fiscalização e monitoramento dos bens públicos, ao garantir a *accountability* por meio do controle, é possível criar confiança nas instituições democráticas, favorecendo a legitimidade das decisões políticas (Gomes; Araújo, 2008; Filgueiras, 2011), no entanto, o exercício desse controle demanda a existência de uma relação entre quem governa e os governados.

Schedler (1999, p. 28) categorizou *accountability* em: a) as *answerability* – que implica em dar respostas, informar e justificar ações para que estas sejam monitoradas e controladas; e b) *enforcement* – supõe a possibilidade de impor sanções, por isso o termo “responsabilização”.

Para Koppell (2005, p. 58), a transparência é fundamental na perspectiva da *accountability*, ao afirmar que “somente por meio da transparência é que se obtém a responsabilização dos atos da administração pública”. É a partir desse processo que as assimetrias informacionais são reduzidas e há o empoderamento do cidadão, uma vez que tanto os burocratas quanto as organizações são responsáveis por relatar suas ações, bem como estarem sujeitos a constantes supervisões e questionamentos.

Dentro do debate sobre este tema, é importante destacar também as suas dimensões, que são essenciais para o exercício da análise prática das organizações públicas atuais, ao analisarmos tais dimensões, encontramos em Rocha (2011, 2013) argumentos que constroem tais definições. Neste sentido, o referido autor propôs dois níveis de dimensões: a) dimensão formal – que designa a verificação do cumprimento dos elementos formais por parte dos agentes fiscalizadores, envolvendo obrigatoriamente o processo de *accountability*; esta dimensão “envolve a forma pela qual o processo é conduzido e produz resultados” (Rocha, 2011, p. 76); b) dimensão substantiva – tem como elemento norteador o que deve ser fiscalizado, buscando verificar de que forma o agente público exerce suas atividades, verificando se esta atuação confere e atende as necessidades e os interesses sociais.

A dimensão substantiva “envolve aquilo que deve ser o objetivo do processo, isto é, a própria atividade do agente público, suas ações e decisões, as quais devem ser conhecidas e comunicadas à sociedade”. Nas palavras do autor,

Esta distinção entre forma e conteúdo, ou seja, entre a forma e a substância contida na forma, serve como ponto de referência para caracterizar as dimensões da *accountability*. A forma pode ser consubstanciada na obrigação do Estado em fiscalizar (e punir, quando necessário) os seus próprios agentes, porém, agindo na forma e nos exatos limites da lei; a substância, na importância e conteúdo daquilo que se procura e que se revela dessa fiscalização. Caracterizam-se, assim, duas dimensões desse processo: a dimensão formal e a dimensão substantiva. A primeira, envolvendo a forma pela qual o processo é conduzido; a segunda, o que é importante extrair desse processo (Rocha, 2011, p. 67).

Nesta perspectiva, observam-se as dimensões da *accountability* definidas por Rocha (2011, 2013) elementares para o entendimento tanto do aspecto instrumental (de resultados) como do aspecto substantivo (valorativo) da atuação das organizações públicas, ao analisarmos as dimensões formais e substantivas é patente o potencial de contribuição tanto na eficiência da ação quanto no alcance do pressuposto democrático de atuação.

Merece registro, ainda, outra discussão importante que está presente nos principais fundamentos da *accountability* e que contribuirá para futuras discussões a serem realizadas neste trabalho. Esta discussão se refere ao controle externo, o Tribunal de Contas e a Agência Nacional de Mineração, que serão discutidas nas próximas seções.

Controle externo e a atuação do Tribunal de Contas no controle democrático

O poder de fiscalizar e de impor correção aos atos dos agentes administrativos é conferido formalmente às instâncias de controle, assim como o marco legal é referência na apreciação das ações dos agentes públicos pelos controladores. As ações dos agentes públicos também são julgadas ou avaliadas tendo como referente a orientação pública da atividade estatal.

Para O'Donnell (1998, p. 26), a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais, ou até ao Impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do estado que possam ser qualificadas como delituosas, são de fundamental importância para as demandas democráticas.

No que tange ao controle interno e externo, este último, em sentido estrito, a *Constituição da República* no Art. 70 determina:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (Brasil, 1988).

Quanto ao controle externo, Speck e Nagel (2001, p. 54) posicionam os tribunais de contas como um tipo das chamadas instituições superiores de controle financeiro-patrimonial, nas observações dos autores, no Brasil, a totalidade da arrecadação, gestão e aplicação dos recursos públicos está sujeita ao controle

dos tribunais de contas, de acordo com as respectivas áreas de jurisdição, desempenhando um papel que se aproxima daquele do judiciário, pois a principal tarefa é aprovar ou reprovar as contas dos agentes públicos.

Ao desenvolver estudos que versam a respeito do controle do executivo federal pelo Congresso e identificar a influência de variáveis institucionais e políticas na debilidade deste controle, Filgueiras (2001, p. 38) afirma “que há mecanismos institucionais que reduzem o papel dos tribunais de contas como agente de cobrança horizontal de responsabilidades”, destacando que *accountability* horizontal depende da existência de instituições autorizadas e dispostas a controlar, supervisionar, retificar e punir as ações realizadas pelos agentes públicos que sejam consideradas ilícitas por parte de outras agências e que representem um descaminho do interesse público (Aranha, 2016).

Para Speck (2001, p. 29), uma das funções universais das instituições superiores de controle, sejam organizadas sob a forma de tribunais de contas ou de controladorias, “é dar assistência aos legislativos na aprovação das contas dos respectivos governos”, dessa forma, ao integrar o conjunto de instâncias envolvidas no controle institucional dos recursos públicos, os Tribunais de Contas abrangem ações específicas de controle – que podem ir da ouvidoria ao acompanhamento, à fiscalização e à auditoria – e ações pedagógicas ou de publicização de informações. Corroborando com tal afirmativa, Arantes e Teixeira (2005, p. 38) ressaltam que os tribunais de contas têm uma avaliação geral positiva da sociedade quanto às suas capacidades administrativas, o que lhes garantiria condições básicas para exercer bem suas funções de controle e avaliadores da prestação de contas dos agentes públicos, destacando que os Tribunais de Contas deveriam ir além, postando-se como agentes fiscalizadores da efetividade das ações de governo, o que, segundo os autores, “levaria a

instituição a assumir novo e muito mais significativo papel perante o governo e a sociedade”.

O Tribunal de Contas da União (TCU), instituído pelo Decreto nº 966-A de 7 de novembro de 1890, com a responsabilização de examinar, revisar e julgar as contas públicas, tem uma estrutura colegiada e autonomia perante os demais poderes do Estado, tendo como atribuições centrais auxiliar o Legislativo no controle financeiro da gestão pública (Teixeira; Alves, 2011). O Quadro 1 apresenta as competências essenciais exercidas pelo TCU.

Quadro 1 – As competências constitucionais privativas do TCU

Atribuições do Tribunal de Contas da União
Apreciar as contas anuais do presidente da República.
Julgar as contas dos administradores e os demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.
Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.
Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.
Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.
Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e aos municípios.
Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.
Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos.
Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.
Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização.

Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais.

Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Teixeira e Alves, 2011 e TCU, 2019

Em termos organizacionais, o TCU é composto por nove ministros, enquanto os tribunais de contas estaduais (que atuam em cada estado do Brasil e em alguns poucos municípios) e municipais são formados por sete conselheiros vitalícios com prerrogativas equivalentes aos da magistratura. Além disso, os TCs possuem auditores-substitutos de ministros/conselheiros, bem como um Ministério Público (MP) específico de Contas (Rocha *et al.*, 2011).

Olivieri *et al.* (2015, p. 78) destacam que os tribunais de conta passaram por um processo de modernização nas duas últimas décadas no intuito de melhorar os processos de treinamento da sua equipe técnica, aprimorando a gestão de carreira e a transparência de suas ações. Neste contexto, é imprescindível considerar os tribunais de contas como fundamentais no controle da corrupção e também no processo de *accountability* na gestão pública (Teixeira; Alves, 2011), reforçando o argumento de Aranha (2016, p. 36) ao afirmar que “a existência de instituições autorizadas e dispostas a controlar, supervisionar, retificar e punir as ações realizadas pelos agentes públicos que sejam consideradas ilícitas por parte de outras agências e que representem um descaminho do interesse público”, fortalecem os avanços em termos de *accountability* democrática, ou seja, a contínua responsabilização dos governantes por seus atos e omissões perante os governados.

O controle institucional é a atividade que incide nas políticas públicas e, ao verificarmos o papel de controle

desempenhado pelo TCU frente a atuação das agências reguladoras federais, a partir da construção de processos de auditoria com foco em compreender a eficácia e conformidade das ações dos órgãos reguladores (Menezes, 2012), evidenciamos que é a partir destas auditorias que resultam as recomendações e determinações do TCU, no qual, tomam-se decisões sobre as medidas adotadas pela agência ou solicitações de esclarecimentos sobre as referidas medidas. Neste sentido, o TCU exerce pelo menos duas formas de controle: a) *accountability* horizontal e b) um tipo de “alarme de incêndio” para que o Congresso possa utilizar das auditorias para reagir às ações das agências reguladoras (Menezes, 2012).

Ao delinear os mecanismos garantidores da *accountability* nas decisões públicas que envolvam interesses públicos, a *Constituição de 1988* consagrou o Estado Democrático de direito e o princípio da soberania popular e, ao fazê-lo, inicia-se um novo momento na trajetória de desenvolvimento institucional da Administração Pública brasileira, culminando com a reforma do Estado e construção de um modelo de gestão pública que se propõe ser capaz de torná-lo mais aberto às necessidades dos cidadãos, criando-se um formato mais transparente e voltado para o interesse público, mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos, representando um avanço em relação à opacidade dos processos, o insulamento burocrático das instituições públicas e a baixa responsabilização dos agentes públicos, fortalecendo a *accountability* horizontal (realizada entre órgãos de soberania e instituições) e a *accountability* vertical (levada a cabo pela cidadania).

Ao criar novas instituições legais e organizacionais que permitam uma burocracia profissional e moderna para gerir o Estado brasileiro, possibilitando condições de autonomia para que esse gerenciamento pudesse ocorrer (fortalecimento institucional), culminando com o fortalecimento institucional

do “Corte das Contas”, que vai além da apreciação da gestão orçamentária, patrimonial e financeira, ou apreciação, se as operações realizadas pelos agentes estão de acordo com as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos municipais. Avaliar o cumprimento dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e consecução de objetivos e metas quanto à consonância desses programas com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), além de avaliar o reflexo da administração financeira e orçamentária municipal no desenvolvimento econômico e social, pois, compreende os processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades, com preservação da legalidade e da economicidade (Brasil, 2017), são mecanismos essenciais para a efetivação da *accountability* horizontal.

Para Di Pietro (2015, p. 96),

o controle da administração pública é definido como “o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes judiciário, legislativo e executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico.

Nesse sentido, o controle institucional é um mecanismo indispensável para o uso eficiente e eficaz do erário público, pois viabiliza a *accountability* em ações públicas, prevenindo e/ou eliminando qualquer possibilidade de corrupção, medidas que podem fazer muita diferença na efetividade das políticas públicas.

Em decorrência da singularidade do controle institucional, é indispensável esclarecer sua inserção na tipologia observada por O'Donnell (1998, p. 58) ao se referir à *accountability*, em termos analíticos, permite uma associação mais explícita entre controle e *accountability* e de ambos com a democracia política, abordagem que se coaduna à compreensão do controle institucional como parte das interações supostas nas políticas públicas.

UNIDADE 2

OS MARCOS REGULATÓRIOS DA ATIVIDADE MINERADORA DO BRASIL

No Brasil, os institutos jurídicos-normativos referentes ao setor mineral passaram por diversas modificações ao longo da história, nesse contexto, as discussões sobre os institutos jurídico-normativos do setor mineral são uma oportunidade para a construção de debates dentro da sociedade civil de forma a enriquecer o debate e possibilitar a inclusão de diferentes visões e percepções como forma de modernização e buscando a contínua aproximação da mineração aos setores ambientais e sociais.

Esta seção contempla o primeiro objetivo específico do presente estudo que é compreender os marcos regulatórios da atividade mineradora no Brasil, empregou-se, então, a pesquisa bibliográfica e documental para o desenvolvimento. Neste sentido, com a finalidade de atender ao objetivo proposto no artigo, optou-se pela realização de uma pesquisa qualitativa, utilizando-se de acervos bibliográficos, através da literatura nacional e internacional, dispostos em livros, periódicos, teses, legislação, jurisprudências e os sites como o Senado Federal, da Agência Nacional da Mineração, Câmara Federal, Ministério de Minas e Energia e Tribunal de Contas da União, na construção do contexto histórico e regulatório da atividade mineradora no Brasil, e também estabelecer os marcos para a construção do acervo regulatório do setor até os dias atuais. Para a pesquisa documental, os principais documentos analisados foram os institutos jurídico-normativos que regulam o setor mineral nacional, tais como: Leis, Decretos, Resoluções, Portarias e Projetos de Lei.

Desde o início da história do Brasil, a mineração fora desenvolvida como atividade econômica lucrativa, apresentando-se no processo de colonização e exploração de minérios como atividade pertinente e essencial ao desenvolvimento econômico do Estado brasileiro. A mineração na fase colonial ficou limitada à extração, principalmente do ouro e, em determinadas épocas, foi concomitante com a exploração do diamante, e nas palavras de

Fausto (2006, p. 356) “a exploração de ouro teve início em 1695, no rio das Velhas, próximo a Sabará e Caeté, em Minas Gerais, onde os bandeirantes paulistas encontraram minas de ouro”.

Atividade mineradora no Brasil

No período colonial, tem-se a fase das capitânicas hereditárias, período no qual Portugal detinha o domínio sobre os recursos minerais e o controle total da exploração e produção mineral, baseada no sistema regaliano, ou seja, os minerais pertenciam à Coroa Portuguesa, contudo, foram instituídos as *Cartas Régias de Doação*, em que eram transferidos os direitos de exploração dos bens minerais, porém, o governo lusitano ficava com o quinto de tudo que era produzido, “a quinta parte das riquezas lavradas, livres de quaisquer despesas, era da Coroa Portuguesa” (Souza, 1995, p. 78).

Para Pinto (2000, p. 49), em se tratando da exploração mineral no país “existe uma dificuldade em precisar os dados corretos sobre a extração mineral no Brasil, mesmo com a existência da Casa da Moeda da Bahia, fundada em 1694, a qual deveria coletar as informações”.

Assevera Pinto (2000, p. 18) que somente em 1699, pela primeira vez, foi anotado um envio para Portugal de aproximadamente 730 quilos de ouro, tendo uma produção de ouro lenta, demonstrando com isso que a exploração mineral no período colonial talvez não tenha tido um significado mais acentuado devido à importância dada pela Coroa Portuguesa, uma vez que não se conseguiu retirar da Coroa Portuguesa a propriedade sobre os recursos minerais, apesar das pressões sofridas, pelo contrário, a Coroa Portuguesa criou mecanismos/instituições para controlar a atividade mineradora, como:

a) Intendência das Minas, no ano de 1702, criou um tipo de governo especial vinculado diretamente a Lisboa, que tinha como função a cobrança de tributos para a Coroa e o policiamento das áreas de mineração e funcionava como tribunal de primeira e última instâncias;

b) Capitania de Minas Gerais, criada no ano de 1720, cujos objetivos eram organizar o aparelho fiscal e manter a lei e a ordem na região mineradora;

c) Casas de Fundição, no ano de 1725, com o objetivo de receber todo o ouro e a prata minerados na colônia; efetuava a cobrança do quinto imposto, que devia ser remetido à Coroa, e regulamentavam o restante, que podia então ser comercializado em modalidades distintas de arrecadação de tributos, tais como: 1) o Quinto: tributo que correspondia a 20% do total minerado de ouro e prata; 2) o Sistema de capitação: imposto por cabeça de escravo maior de 12 anos; e 3) a Derrama: pagamento mínimo de 100 arrobas (1.500 kg) anuais de ouro à Coroa, correspondente ao quinto sobre a extração aurífera, importante observarmos que os processos econômicos, espoliativos estabelecidos pela Coroa Portuguesa levaram ao total esgotamento das reservas de ouro e diamantes da antiga província das Minas Gerais e que suscitaram a Inconfidência Mineira.

Após 1822, já no Brasil independente, a mineração enfrentou grandes dificuldades com a emancipação brasileira, tendo uma taxa anual de produção mineral que oscilava de 1.544 a 2.083,3 quilos, havendo decréscimo nos anos posteriores, conforme assevera Pinto (2000, p. 57) “pode ter sido motivado pelo baixo teor de ouro encontrado, ou mesmo por sua exaustão”. O declínio também pode ser atribuído à falta de planejamento e de visão de empreendedor, ou mesmo à inexistência de tecnologias ou técnicas para aumentar tal produtividade. Contudo, a partir de 1850, a exploração de diamantes foi liberada do monopólio

da Coroa Portuguesa, trazendo significativa mudança para atividade mineral, havendo a separação ente propriedade do solo e subsolo, pois até então a propriedade era totalmente da Coroa, destacando-se o início de uma grande produção. Seu ápice foi alcançado em 1856 e 1866, entrando em decadência nos anos subsequentes, demonstrando a falta de interesse da Coroa Portuguesa na atividade mineral desenvolvida no Brasil.

Dentre muitos fatores relacionados à produção naquela época, encontrava-se a falta de capital, inexistência de máquinas e equipamentos para exploração, número insuficiente de trabalhadores, jornadas de trabalho desumanas, seja pela deficiência técnica, através da desqualificação dos profissionais que exerciam tal labor, seja pela dificuldade na exploração que requer alto investimento, e a própria dificuldade da época, principalmente pela logística, para o manuseio desse bem e sua característica maior, a rigidez locacional, ou seja, os recursos minerais só ocorrem onde os processos geológicos assim o permitiram, sendo retratada como um aspecto complicador, uma vez que gerava conflitos com outros usos da terra. No entanto, nas palavras de Viana (2015, p. 48), a rigidez locacional faz da mineração, na prática, um fator importante de descentralização da economia e de desenvolvimento estratégico, por trazer consigo investimentos em infraestrutura, transporte e energia.

No lapso temporal entre 1889 e 1930, segundo Grossi (1981, p. 43), não foi reservado à mineração nenhum espaço especial no desenvolvimento econômico nacional, e a atividade esteve ligada ao Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas (Lei nº 23 de outubro de 1891). Contudo, neste lapso temporal, o mundo tomou conhecimento de uma das maiores reservas de minério de ferro, situada na Região do Quadrilátero Ferrífero, no estado de Minas Gerais, tal descoberta demandou um arcabouço legal e um arranjo institucional que regulamentasse o setor no país. Nesse contexto, o Departamento Nacional de Propriedade Mineral (DNPM), criado

pelo Decreto nº 23.979 de 8 de março de 1934, assinou o *Código de Minas* brasileiro em 10 de julho do mesmo ano.

Para Ramos (2000, p. 57), “com o anúncio das reservas do Quadrilátero Ferrífero feito em Estocolmo e a edificação de um arcabouço jurídico e de instituições referentes à mineração no país”, as principais potências econômicas da época direcionaram atenção ao Brasil, sendo implantados em Minas Gerais grandes empreendimentos, visando à extração de minério de ferro a partir de 1940. Concomitante a esse cenário, temos a Segunda Guerra Mundial evidenciando a necessidade de se dirigir uma maior atenção ao setor.

Movido a vapor, o setor de transporte brasileiro era deficitário e ineficiente, mediante tal fato, o país recebeu apoio financeiro internacional para a construção de portos marítimos, com o objetivo de modernizar ferrovias e abrir uma mina na bacia do Rio Doce, integrando a produção mineral brasileira e possibilitando seu comércio internacional. Nesse contexto, foram criadas as Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) no estado do Rio de Janeiro, a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) em Minas Gerais e o Porto de Tubarão no estado do Espírito Santo (Coelho, 2015; Carneiro, 2010).

Segundo Santos (2010, p. 28), com o quadro institucional e empresarial “armado” no Brasil e o contexto da guerra seguido do processo de liberalização do comércio internacional, canalizou-se uma expansão da demanda de aço no mundo. E ela foi impulsionada, em um primeiro momento, pela própria economia da guerra e pela reconstrução dos países europeus, do Japão e, posteriormente, sustentada pelas indústrias do setor. Assim, a mineração brasileira entrou na segunda metade do século XX com o que supunha ser uma grande conquista: a criação de um ministério específico para o setor (o Ministério de Minas e Energia), que garantiria a continuidade na implantação de planos e projetos de expansão da mineração.

O surgimento de grandes empresas nacionais e uma infraestrutura de transporte integrada introduziu inovações produtivas e jurídicas associadas ao setor de mineração e de expansão de multinacionais do setor, expandindo o mercado minerário mundial. Tal expectativa foi alcançada com o primeiro plano de mineração, o *Plano Mestre Decenal para Avaliação dos Recursos Minerais do Brasil* (1964-1974), documento orientador de todos os projetos minerários da época, fato é que a mineração teve um dos seus momentos de maior crescimento, tanto em termos econômicos quanto políticos e legal. No ano de 1967, foi criado o *Código de Mineração*, tendo como base legal a regulamentação de todo o setor no país e o objetivo de modernizar os princípios do antigo *Código de Minas*, este de 1934.

No Brasil, vivenciava-se o chamado “Milagre Econômico” (1968-1973), período do regime militar em que o desenvolvimento econômico do país registrou grande crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e da inflação (Veloso 2008).

Visando estimular o crescimento econômico e a integração nacional, o governo de Juscelino Kubitschek implantou vários programas nas áreas de transporte e energia, dentre os quais se pode destacar a ponte Rio-Niterói, a Usina Hidrelétrica (UHE) de Itaipu, a Usina Nuclear de Angra dos Reis, a Zona Franca de Manaus e investiu no setor mineral, principalmente em pesquisa e prospecção mineral (Monteiro, 2005).

Em decorrência da crise de 1971 e o choque do petróleo em 1974, houve no Brasil a aceleração do processo inflacionário, contribuindo para o crescimento da dívida externa e desacelerando a economia, levando o país a um período de recessão, atingindo o setor mineral no sentido de estagnação, tanto em termos de investimentos em pesquisa e prospecção, quanto no que se refere à produção mineral propriamente dita, com exceção da Região Amazônica.

Segundo Monteiro (2005, p. 89), para agilizar a implantação de projetos industriais visando a exportação, em 1974, o governo brasileiro criou o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia) que previa a implantação de diversos centros de desenvolvimento nessa região brasileira, com destaque para aqueles que envolviam recursos minerais, tais como: Carajás e Trombetas, no estado do Pará, e o “polo do Amapá”.

Na Serra do Navio, localizada no estado do Amapá, foi implantada pela Indústria e Comércio de Minérios S.A. (ICOMI) uma grande usina destinada à extração de manganês e, no Porto de Santana, uma usina de pelletização desse minério, permitindo o aumento do volume de manganês extraído e comercializado na década de 1970, principalmente com os Estados Unidos.

Também nos anos de 1970 se desenhou as condições que tornaram viáveis a extração e comercialização de bauxita na Amazônia brasileira. As jazidas descobertas pela empresa canadense *Aluminium Limited of Canada* (ALCAN) às margens do rio Trombetas, município de Oriximiná-PA, foi considerada uma das maiores do mundo, o que fez com que, em anos posteriores, se instalasse na região um complexo industrial visando a transformação da bauxita em alumina e alumínio (Monteiro, 2005).

Para Monteiro (2005, p. 89), sob as condições políticas do Poloamazônia, também se implantou no sudeste paraense, atualmente município de Parauapebas, a extração de minério de ferro na Serra dos Carajás, a maior mina a céu aberto do mundo, projeto cuja condução havia sido assumida pela CVRD em 1977, criando-se uma grande estrutura envolvendo minas, instalações de beneficiamento mineral, um pátio de estocagem, estruturas portuárias e a estrada de ferro Carajás com 890 Km ligando a Serra ao terminal portuário de Ponta da Madeira, em São Luís/MA.

Nesse contexto, os projetos de desenvolvimento econômico a partir de recursos minerais se expandiram pelo país, notadamente para a Amazônia, contudo, Minas Gerais ainda se mantinha como grande produtor mineral. Porém, o estado do Pará também passou a ter destaque, principalmente após a implantação de projetos de mineração em Carajás.

No início dos anos de 1980, com o processo de redemocratização que teve como corolário o fim dos governos militares e a promulgação da *Constituição Federal* em 1988, observamos a alteração de importantes mecanismos de mediação entre interesses de diversos grupos empresariais no interior do poder executivo, tal conjuntura fez com que fosse extinto o Polo Amazônia e reduzida a ação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), o que, por sua vez, fez diminuir a importância da mineração no desenvolvimento dessa região, em particular, e do Brasil de maneira geral.

Para Coelho (2015, p. 56), na esteira da abertura econômica e do neoliberalismo, a eleição de Fernando Collor à presidência da República e, posteriormente, Fernando Henrique Cardoso consolidou na década de 1990 alterações no que tange à forma de atuação, do sentido e das funções da intervenção estatal no desenvolvimento econômico nacional, presentes na diminuição de barreiras alfandegárias, redução da tributação incidente sobre exportações e a redução da participação estatal na economia através de programas de privatizações - CVRD em 1997.

Com o advento da *Constituição de 1988*, temos a consolidação do arcabouço jurídico disciplinando a seara ambiental, tornando-se mais rigoroso no que tange ao licenciamento de grandes empreendimentos e à participação de comunidades afetadas, instituições internacionais, a exemplo do Banco Mundial, que passou a suspender investimentos em empreendimentos de infraestrutura de grande porte que não cumpriam tais exigências

legais, implicando na valorização e exploração dos recursos minerais, uma vez que se instaurou a obrigatoriedade de Estudos de Impacto Ambiental (EIAs) e a recuperação do meio ambiente degradado com a atividade industrial, o que levou muitos investidores e, não raro o próprio Estado, a considerá-las “entraves ao desenvolvimento” (Zhour, 2018).

No final da década de 1990, houve a aprovação de uma emenda constitucional que modificou o texto do *Código da Mineração* (Brasil, 1967), possibilitando que o capital estrangeiro participasse majoritariamente nos capitais de empresas de mineração, permitindo aos grandes conglomerados mineradores estrangeiros que adquirissem direitos de lavra (Monteiro, 2005), diante de tal fato houve a retomada dos investimentos por parte do Estado brasileiro, relacionado à construção de infraestruturas e sistemas logísticos que possibilitassem a redução de custos de transporte agroindustrial e o de mineração, momento que o país experimentou grande crescimento na produção do setor, visto que, empreendimentos correlatos a esta atividade, tais como minas, barragens de rejeitos, minerodutos, ferrovias, portos, foram se expandindo, corroborando com Brasil (2003): “os empreendimentos minerais deverão ser maximizados a partir da utilização das vias de transporte existentes, bem como a partir da “[...] geração de cadeias de integração produtiva” (Brasil, 2003).

Nesse sentido, os relatórios estatísticos, divulgados no terceiro trimestre de 2021 pela Agência Nacional de Mineração, demonstram a contribuição do setor mineral para o desenvolvimento econômico do país, os dados apresentados nos infográficos abaixo revelam que o setor se encontra em todas as riquezas geradas no país, representando um aumento em relação ao ano de 2020, confirmando a contribuição do setor mineral para um saldo positivo em relação ao comércio exterior em 2021.

O aumento foi de 95%, passando de quase US\$ 32 bilhões em 2020, para mais de R\$ 108.7 bilhões em 2021, no entanto, tal impacto, não decorre apenas do PIB e das vendas diretas, mas através do tributo chamado Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), concedida às cidades e regiões onde ocorre a atividade mineral, somente no terceiro trimestre do ano de 2021, o total arrecadado ultrapassou R\$ 3,3 bilhão, tal valor custea a infraestrutura pública (como hospitais e vias municipais) e serviços essenciais (qualidade ambiental, saúde e educação) e afeta, positivamente, a economia local, corroborando a importância do segmento da atividade mineradora para a economia do país, especialmente em termos internacionais, evidenciados nas Figuras 1 e 2 a seguir:

Figura 1 - Dados econômicos do setor da mineração



BALANÇA COMERCIAL

	2T21	3T21	VARIAÇÃO (%)
EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS	\$80,24	\$77,15	-3,84%
EXPORTAÇÕES MINERAIS	\$15,52	\$18,39	18,52%
IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS	\$51,42	\$57,63	12,08%
IMPORTAÇÕES MINERAIS	\$1,68	\$2,55	52,13%
SALDO BRASIL	\$28,82	\$19,53	-32,25%
SALDO MINERAL*	\$13,84	\$15,84	14,44%

^(*) Saldo Mineral equivale a 82% do Saldo do Brasil no 3T21. No 2T21, esse valor foi de 48%.

Valores expressos em bilhões de dólares

Fonte: Comex Stat. Abril/2021. Elaboração: IBRAM

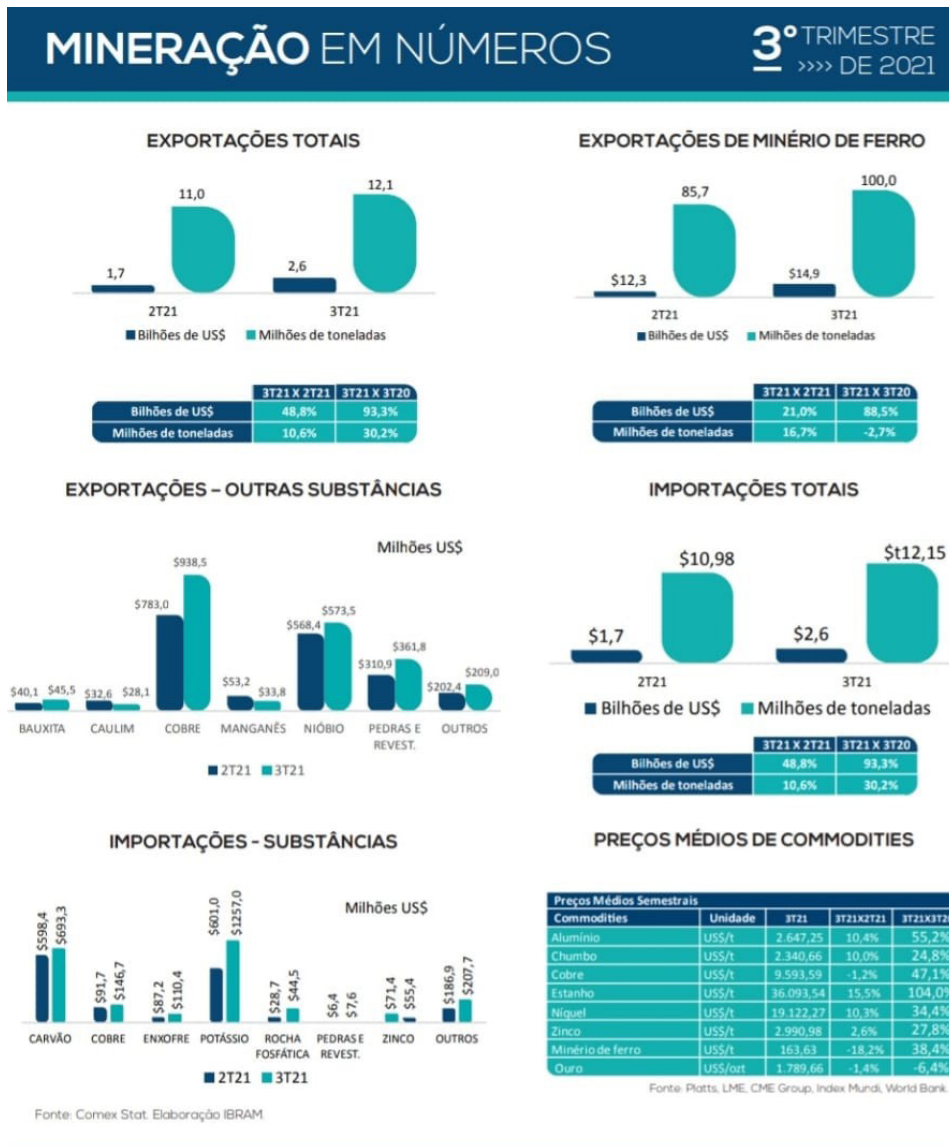
Principais substâncias produzidas - Participação no faturamento do setor



Fonte: Agência Nacional de Mineração, 2022

Frente à magnitude da atividade de mineração no Brasil, o governo passou a dar mais atenção ao setor, o que refletiu num aumento de planos e projetos de leis encaminhados ao Congresso Nacional, sendo entendidos como propostas para a implementação de políticas do Ministério de Minas e Energia com a finalidade de expandir a extração mineral no país, dentre tais propostas temos o *Plano Nacional da Mineração 2030 - PNM-* (MME, 2011), *Projeto de Lei (PL) 5.807/13* (Brasil, 2013) e seu *Substitutivo* (Brasil, 2014), objetivando identificar as principais limitações que enfrenta a indústria mineral no país; delinear políticas específicas para o setor; e mudar a legislação e os órgãos institucionais que regulamentam a mineração no Brasil.

Figura 2 - Dados econômicos do setor da mineração



Fonte: Agência Nacional de Mineração, 2022

Elaborado a partir de consultoria do Banco Mundial, o PNM foi apresentado no ano de 2011 ao Congresso Nacional para induzir mudanças legais e institucionais no que concerne à regulamentação da mineração. O *PL 5.807/13* e seu *Substitutivo* são documentos idealizados pelo PNM desde 2013 e que se fazem presentes nas discussões do poder legislativo, a fim de promover alterações legais no marco minerário brasileiro (Brasil, 1967) e propor o *Novo Código da Mineração* (NMM).

Fundamentado em três diretrizes, quais sejam: a) governança pública eficaz para promover o uso dos bens minerais extraídos no País, no interesse nacional; b) agregação de valor e adensamento de conhecimento em todas as etapas do setor mineral; e c) sustentabilidade em todas as etapas da cadeia produtiva mineral, o *Plano Nacional da Mineração/2030* (PNM) indica que a proposta formulada pelo poder executivo federal tem a marca de uma conjuntura política e econômica em que o Estado assume o protagonismo na condução do desenvolvimento por meio da manutenção e intensificação de atividades que envolvam recursos naturais, e servirá como referência para o planejamento do setor mineral nos próximos 20 anos, integrado às políticas ambientais e industriais, com o objetivo comum de promover o desenvolvimento sustentável do Brasil, apresentado na Figura 3:

Figura 3 - Plano Nacional da Mineração 2030



Fonte: Ministério das Minas e Energia – MME, 2018

Nesse contexto, ele passa a induzir mudanças legais para alavancar determinados setores econômicos estratégicos para a inserção do país no cenário internacional. E é justamente por isso que o MME encaminhou para o debate no Congresso Nacional uma nova proposta legal para a atividade de mineração no Brasil, qual seja: o Projeto de Lei nº 5.807, de 19 de junho de 2013.

De autoria do deputado Leonardo Quintão (PMDB-MG), o Projeto de Lei (PL) nº 5.807/13 possui a finalidade de atualizar o *Código da Mineração* de 1967 e promover as mudanças

socioeconômicas no Estado brasileiro que o governo almeja para o setor mineral, tal instituto é demarcado no cenário político como o *Novo Marco Regulatório* para a Mineração e trouxe novas regras para a mineração em relação a fatores estratégicos para a atuação do governo e sua relação com as grandes empresas mineradoras, tal assertiva corrobora com os argumentos de Malerba *et al.* (2012, p. 68): “a proposta de um novo marco regulatório para as atividades minerais no país, de um lado visa ampliar e intensificar a exploração mineral, de outro lado, pretende aumentar a participação do Estado nos resultados econômicos gerados pela mineração”.

Tendo como pano de fundo a interdependência e a competição entre as economias globais, as políticas industriais para o setor mineral devem considerar que a produção nacional estará sujeita à forte concorrência com produtos externos. Assim, as estratégias de agregação de valor aos bens minerais produzidos pelo Brasil devem levar em consideração esse ambiente e, nesse sentido, o Projeto de Lei nº 5.807 de 19 de junho de 2013 e seu *Substitutivo* (Brasil, 2014) objetiva criar um novo arcabouço jurídico e institucional no que tange à regulação das atividades minerárias em território nacional, tem como diretrizes: a) apresentar normas processuais diferenciadas para a obtenção da licença de lavra; b) implementar a transformação do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) na Agência Nacional de Mineração; e c) estabelecer uma nova fórmula de cálculo e cobrança dos royalties da exploração mineral, a denominada CFEM.

Assim, o Governo Federal através da SGM/MME e em cumprimento aos objetivos estratégicos relativos à mineração contidos no PNM enviou, em meados de 2013, essa nova proposta à Câmara dos Deputados, qual seja: *Novo Marco Legal da Mineração do Brasil*, que se juntou a outros projetos de leis sobre o assunto que já tramitavam na casa desde o ano de 2011. No ano de 2015,

ocorreu o maior desastre ecológico da história brasileira, o rompimento da barragem de Fundão, no município de Mariana – MG, da mineradora Samarco, com sede no município de Mariana – MG, controlada pela Vale S.A. e BHP Billiton, e o projeto de lei deixou de ser uma urgência constitucional naquele momento em decorrências das perdas irreparáveis.

No entanto, a partir do Impeachment da presidente Dilma Rousseff em meados do ano de 2016 e a ascensão de Michel Temer à Presidência da República, encontraram um campo fértil para promulgação do *Novo Marco Legal da Mineração do Brasil*, por meio de instrumentos diversos como portarias, medidas provisórias e decretos, nesse sentido, a publicação das medidas provisórias 789, 790 e 791, de 26 de julho de 2017 (Brasil, 2017), conhecidas como as *Medidas Provisórias da Mineração*, com o intuito de alterar vários pontos do *Código da Mineração* de 1967 e leis afins, sendo que as de nº 789 e 791 foram convertidas nas Leis 13.540, de 18 de dezembro de 2017 (Brasil, 2017a), e 13.575 de 26 de dezembro de 2017 (Brasil, 2017b), respectivamente, e para ratificar o fatiamento jurídico-normativo para o setor mineral, o governo publicou o Decreto nº 9.406 de 12 de junho de 2018 (Brasil, 2018a), que regulamenta o *Código da Mineração* de 1967 vigente.

Histórico dos marcos regulatórios da atividade mineradora

A primeira legislação sobre a mineração que vigorou no Brasil foi editada em Portugal, quando prevaleciam as Ordenações Manuelinas em 1521, e as Ordenações Filipinas em 1603, nas palavras de Wainer (1999, p. 68) “estas últimas, em seu livro II, título n.26, parágrafo 16, estabeleciam o Direito Real aos vezeiros e minas de ouro, ou prata, ou qualquer metal”, demonstrando que qualquer mina encontrada pertencia à Coroa Portuguesa, que detinha todos os domínios sobre os recursos minerais e o controle total da exploração. O regime de produção estava baseado no regaliano, ou seja, os minerais pertenciam ao Estado Português, mas logo em seguida foram instituídas as *Cartas Régias de Doação*, em que eram transferidos os direitos de exploração de bens minerais, porém tais direitos eram imprescritíveis e, portanto, a Coroa detinha o poder sobre a extração mineral. Contudo, em 1618, ainda que detivesse o domínio sobre as minas, Portugal estendeu aos nacionais e estrangeiros através das *Datas Minerais*, sistema no qual cada arrendatário de um lote tinha o direito de explorar as jazidas de seu domínio, permitindo por esse instrumento a transferência da mina para o proprietário particular, desde que respeitasse o Regimento dos Superintendentes, Guardas-Mores e Oficiais Deputados para as minas de Ouro, elaborado no ano de 1702.

Com o transcorrer do tempo e a descoberta de várias jazidas minerais, houveram várias regulamentações sobre a exploração mineral na Capital de São Vicente, atual São Paulo. Foi criado o pagamento Real quinto para o ouro no local extraído, a anulação do decreto *Datas Minerais*, que transferiam a mina para a propriedade privada e instituiu-se um regime contratual, principalmente para a exploração de diamantes,

que estabeleciam uma relação de contrato entre o explorador e a Coroa, proprietária da mina, demonstrando a preocupação da Coroa Portuguesa em regular a exploração minerária na Colônia de formas abrangentes através de instrumentos legais.

O regime de aproveitamento era o dominial, ou seja, o Império detinha a propriedade sobre os recursos minerais. Com a emancipação do Brasil de Portugal, houveram significativas mudanças na atividade minerária e que, a partir da *Constituição Imperial* de 1824, a transição do regime fundiário ou de acesso (Freire, 2005) para o de clara distinção entre a propriedade do solo e a do subsolo, vigorando, assim, a separação da propriedade do solo e subsolo, pois, até então, a propriedade era totalmente da Coroa.

A Constituição de 1891

Com a *Constituição de 1891*, conforme observações de Bedran (1957, p. 58) teve-se a criação de um projeto de lei de autoria do deputado Antonio Olyntho, exclusivamente sobre minas, todavia sem aplicação, neste lapso temporal em relação à atividade minerária, houve retrocesso ao pouco avanço conseguido pela *Carta Magna* de 1824, uma vez que, a propriedade voltou a ter o conceito de plena, ou seja, todos os bens e acessórios eram do proprietário do solo, sem a separação entre o solo e o subsolo, tendo a acessão como regime adotado e o investimento na extração minerária, que era irrisório por partes dos proprietários.

Aduz Almeida (1999, p. 38) que foi sob a vigência da *Constituição de 1891* que dois fatos de suma importância aconteceram para a conjuntura política, econômica e jurídica do país, quais sejam: a entrada em vigor o *Código Civil de 1916*, regulando a propriedade no seu conhecido Art. 526 e coroava a noção de propriedade plena, demonstrando um paradoxo entre os interesses coletivos e dos particulares, que foi a causa da inércia que envolveu a produção mineral nesse período, fazendo com que a produção mineral decaísse em importância econômica no país (grifo nosso) e a edição do Decreto-Lei nº 4.265/21, batizado como a *Lei Simões Lopes*, sendo considerado o nosso primeiro *Código de Mineração*, posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 15.211, disciplinando todos os aspectos referentes à exploração mineral, contribuindo para a distinção entre solo e subsolo quando envolvesse venda, arrendamento e hipoteca. Contudo, com a reforma constitucional de 1926 a definição de propriedade diversa do solo retornou ao cenário jurídico, pois pela primeira vez na legislação pátria, o proprietário da terra também detinha

a propriedade das riquezas minerais presentes em seu subsolo através do Artigo 526, do *Código Civil de 1916*, corroborando essa sistemática disposta na *Carta Magna* de 1891:

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 (Redação dada pelo Decreto do Poder Legislativo nº 3.725, de 15.1.1919).

A Constituição de 1934

A *Carta Magna de 1934* trouxe modificações importantes ao regime de exploração dos recursos minerais, pois começou adotando o regime de concessão, ou seja, a exploração do bem mineral dependia de autorização federal. Também institui, pela primeira vez em uma *Carta Constitucional* a dicotomia entre a propriedade do solo e do subsolo, fato este de fundamental importância para a retomada do desenvolvimento no setor minerário, submetendo os interesses individuais aos coletivos, seguindo um caminho inverso das Constituições anteriores.

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.

Sob o auspício da *Carta Magna de 1934* que foi editado o Decreto nº 24.642 de 10 de julho de 1934, o *Código de Minas*, que além de dar consistência às ideias do legislador constituinte, regulamentavam a atividade da indústria mineradora, e neste mesmo período, foi criado o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, órgão responsável pela liberação das autorizações e concessões para a lavra, institucionalizando a utilização dos recursos minerais, trazendo para si a atribuição no sentido de expedir a autorização ou a concessão para a atividade mineradora, observamos, então, por parte do governo um traçado mais definido de política minerária, elevando a devida importância estratégica para o desenvolvimento do país. Contudo, assegurou ao proprietário do solo a preferência na exploração e a participação nos lucros. Neste sentido, a *Constituição de 1934* não deixou lacunas para outras interpretações, conforme disposto no Art. 119, § 1º da CF de 1934:

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 nos lucros.

Contudo, com o advento da *Carta de 1934*, houve várias interpretações referentes ao tratamento de tributos, sendo editado o Decreto nº 24.673/1934, conhecido como *Lei Juarez Tavora*, criando “uma grande injustiça para os empresários da mineração”, em decorrência da taxação de 1,5% do valor da produção de exploração de minerais para os concessionários que não fossem proprietários das minas e de 3% para os proprietários, não se definindo a natureza jurídica do que era quota, imposto ou taxa, criando-se dessa forma a existência de tributos federais, estaduais e municipais sobre a exploração mineradora: o primeiro, sobre o produto da extração; o segundo, sobre o minerador e as operações realizadas; e o terceiro, sobre o produto (Bedran, 1957).

A Constituição de 1937

Mantendo a dicotomia entre propriedade do solo e subsolo, continuando com o regime de concessão, a Constituição de 1937 pouco avançou em relação ao disciplinar a atividade mineradora, no entanto, as maiores modificações se deram acerca da proteção do Estado, adequadas para o momento histórico e político da época, em fase do conceito de soberania nacional, e o uso estratégico dos recursos minerais, quando passou a exigir que os concessionários fossem brasileiros ou empresas constituídas por acionistas brasileiros, estabelecidos no Art. 143, § 1:

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.

Tal instituto permaneceu com o regime de aproveitamento e de separação entre propriedade do solo e do subsolo, é importante observar que foi sob a vigência da *Constituição do Estado Novo* que houve a criação do *Código de Minas*, através do Decreto-Lei nº 1.985 de 22 de janeiro de 1940, instituto jurídico, que disciplinou como novidade em um capítulo próprio a faiscação e a garimpagem (definição), vigorando por aproximadamente 27 anos.

A Constituição de 1946

A *Constituição de 1946* pouco inovou na matéria, repetindo o texto constitucional no que se refere à separação das riquezas do subsolo da propriedade do solo, mantendo as normas já consolidadas nos textos constitucionais anteriores, continuando com o sentimento nacionalista, disposto no anterior a respeito da concessão ou autorização, uma vez que somente poderiam ser dadas a brasileiros ou sociedades que tivessem sede no país, com direito de preferência para a exploração ao proprietário do solo, contudo, fato controvertido foi o estabelecido no Art. 153, § 1, que estabelecia:

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.

Com o advento da *Constituição de 1946*, podemos observar o retorno ao regime de acessão da *Constituição de 1891*, através do que fora disposto no Art. 153, § 1 - “Os direitos de preferência do proprietário do solo, quanto às minas e jazidas, serão regulados de acordo com a natureza delas”, privilegiando os interesses dos proprietários de área que porventura possuíssem recursos minerais descobertos pela pesquisa minerária, extinguindo o direito à participação nos lucros, garantindo ao proprietário do solo apenas o direito de preferência à exploração, acarretando em uma queda no setor.

A Constituição de 1967

No auge do governo ditatorial, temos o advento da *Carta Magna de 1967*, que acabou não acarretando grandes mudanças ou avanços no setor mineral, a não ser pela edição do *Código de Mineração* que trouxe a livre concorrência e o livre acesso aos bens minerais e pela revogação do direito de preferência do proprietário do solo ao aproveitamento de lavra, fato este que contribuiu para a retomada da atividade mineradora no país, contudo, tais mudanças foram bastante criticadas pelos especialistas da área, conforme observa Nodari (1987, p. 75): “verificarmos que o código de mineração é tratado de uma forma pérfida, sinuosa e pouco nítida, se nítidos não fossem os objetivos entreguistas, os objetivos pouco patrióticos do Poder Executivo”.

Tal arcabouço jurídico serviu de instrumento impulsionador da atividade minerária, destacando-se a forma de concessão de lavra, com a abolição do direito de preferência do proprietário do solo, passando este a ter condições iguais aos terceiros que perderiam a concessão pela antecedência do requerimento de pesquisa, pois com a mudança de tal procedimento, o primeiro interessado que protocolasse seu pedido teria prioridade para pesquisar e depois explorar a área, sendo este primeiro requisito objetivo prejudicial ao desenvolvimento da pesquisa e lavra, contudo, tal medida favoreceu ao capital internacional dos grandes conglomerados estrangeiros, contribuindo para a retomada da atividade mineradora nacional.

A *Carta Constitucional de 1967* manteve a separação da propriedade do solo e do subsolo e conservou o regime de autorização ou concessão, objetivando o livre acesso aos bens minerais, ou seja, o primeiro que requeresse a área para pesquisa teria prioridade sobre ela e a adoção da filosofia desenvolvimentista, época do milagre econômico.

A Constituição de 1988

A *Constituição de 1988* abordou a questão mineral de forma mais ampla para o legislador constituinte, a inserção de aspectos que ainda não haviam sido tratados pelas Constituições anteriores como garimpagem, mineração e meio ambiente, mineração em terras indígenas e de fronteiras, mineração e desenvolvimento econômico, dentre outros, foram elevadas ao patamar constitucional. Começa por incluir os recursos minerais como bens da União, mesmo os que se encontram no subsolo, numa especial referência, visto que as citações a respeito davam margem a debates jurídicos; disciplinou o exercício da mineração em áreas indígenas ou faixa de fronteiras (Art. 176, § 1) e à garimpagem (Art. 21, XXV); reconhecendo a importância econômica da mineração para o desenvolvimento econômico do país, ponto central do disciplinamento jurídico mineiro, referenciando os princípios gerais da atividade econômica (Título VI, Da Ordem Econômica e Financeira; Capítulo I, Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica), o que deixa evidente a relevância da matéria, refletindo de igual modo a possibilidade de intervenção do Estado neste setor da economia, dentro de um conceito avançado de propriedade, cuja função econômica e social é especialmente relevada, conforme Freire (2005, p. 10).

Com o advento da *Constituição de 1988*, tais institutos foram disciplinados de forma esparsa, fundamentados no capítulo referente aos princípios gerais da atividade econômica (Título VII Da Ordem Econômica e Financeira). Assim, os preceitos que disciplinam a matéria referente à mineração são materializados a partir da análise combinada dos Art. 20, IX - da propriedade dos recursos minerais; Art. 20, §1º - da participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como de órgãos

da administração direta da União; arts. 21, XXV, 22, XII, 23, XI, 24, VI - no resultado da exploração daqueles recursos ou compensação financeira por essa exploração das competências legislativas e administrativas das pessoas políticas de direito público; Art. 174, §§ 3º e 4º - do favorecimento, por parte do Estado, à organização dos garimpeiros em cooperativas do sistema de exploração e aproveitamento das jazidas minerais; Art. 225, § 1º, IV e V - da exigência de estudo prévio de impacto ambiental para instalação de atividade de extração mineral, como também do controle do emprego, por tal atividade, de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para o meio ambiente; Art. 225, § 2º - da obrigação, daquele que explorar recursos minerais, de recuperar o meio ambiente degradado e Art. 231, §§ 3º e 7º - da pesquisa e lavra das riquezas minerais em terras indígenas.

A *Carta Magna de 88* reiterou a tutela do Estado sobre a exploração dos recursos minerais, cabendo-lhe exclusivamente a concessão ou a autorização dos direitos de pesquisa e exploração, eliminando a tutela privada sobre estes, conforme o estabelecido no Art. 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 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.

Devido às reformas constitucionais, acabou-se com a exclusividade da exploração apenas por brasileiros ou empresas brasileiras de capital nacional.

Outro aspecto que a *Lex Fundamentalis* de 1988 inovou refere-se à questão ambiental e à atividade mineradora, sendo o diploma jurídico que conferiu pela primeira vez o meio

ambiente como um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Desta forma, os bens minerais são um bem de uso comum do povo e, certamente, essencial para o desenvolvimento socioeconômico do País e nas palavras de Freire (2005, p. 25), “as normas introduzidas pela Constituição de 1988, apresentam-se como mais relevantes, aquelas que de algum modo realçam o componente ambiental em relação à atividade minerária”, ao estabelecer os princípios gerais em relação ao Meio Ambiente, dentre as quais podemos citar o Art. 225 com as seguintes disposições, *in verbis*:

Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Consagrando desta forma, o direito ao meio ambiente sadio, como direito fundamental do homem, uma vez que o Meio Ambiente é considerado como um bem de uso comum do povo e, assim, essencial para a qualidade de vida (Gomes, 2008).

Ao elevar a temática meio ambiente ao patamar de bem fundamental, a legislação pátria aponta nele um ponto primordial para a garantia da dignidade da pessoa humana, à medida que a manutenção das bases naturais da vida é essencial para o livre desenvolvimento do indivíduo como também para a melhoria da convivência social, tal perspectiva se corrobora nas palavras de Derrani (2008, p. 126): "exprime que o conceito de meio ambiente não se restringe a ar, água, solo, mas sim traduz um conjunto de condições à existência humana, que compõe a interação entre o homem, a saúde e seu desenvolvimento".

Enquanto de um lado a *Constituição de 1988* reconhece a importância econômica da mineração para o país, de outro afirma a necessidade de que essa relevante atividade econômica para ser desenvolvido precisa levar em consideração, e como um bem difuso, deve ser preservada e defendido pelo Poder público e pela coletividade, que corroborando com as palavras de Souza (1995, p. 54) em face de sua condição de recurso natural, os minerais pertencem ao patrimônio ambiental: como parte desse patrimônio deve, conseqüentemente, ser objeto de proteção, em igualdade de condições com os demais recursos ambientais como a água, o ar, o solo e a vegetação, tal assertiva, ratifica o posicionamento de Schüler, Lima e Pontes (2011, p. 45), “é clara a necessidade de mudança e adequação da legislação minerária brasileira ao novo cenário de Estado, promovido pela Constituição Federal de 1988”.

Marcos regulatórios infraconstitucionais da mineração

Ao analisar a evolução da legislação mineral do Brasil, observa-se a presença de dispositivos jurídicos referentes à regulação da atividade mineral, muito embora a legislação mineral do Brasil tenha se originado no período colonial, quando prevaleciam as Ordenações Manuelinas em 1521, e as Ordenações Filipinas em 1603, e tinha como função precípua, nas observações de Serra e Esteves (2012, p. 89): “destinavam-se mais a servir cobiça da metrópole portuguesa do que a regular propriamente a atividade minerária”.

Contudo, observamos a normatização de tal atividade nos diversos diplomas legais reguladores da matéria no país, tais: sob a vigência da *Constituição de 1891* deu-se a edição do Decreto-Lei nº 4.265/21, batizado como a *Lei Simões Lopes*, sendo considerado o nosso primeiro *Código de Mineração*, posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 15.211/21, disciplinando os aspectos referentes à exploração mineral.

Código de Mineração é o principal instrumento disciplinador da mineração no Brasil, regulamentado através do Decreto-Lei nº 227 de 28 de fevereiro de 1967; editado nos anos de 1934 e 1940, tal instituto estabelece regras que estão voltadas à indústria de produção mineral, conceitua as jazidas e as minas, estabelece os requisitos e as condições para a obtenção de autorizações, concessões, licenças e permissões, explicita os direitos e deveres dos portadores de títulos minerários, determina os casos de anulação, caducidade dos direitos minerários e regula outros aspectos da indústria mineral. Dispondo, ainda, sobre a competência da agência específica do Ministério de Minas e Energia, o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM.

Lei nº 6.567/1978, que dispõe sobre o regime de licenciamento mineral para exploração e aproveitamento pelo proprietário do solo de substâncias minerais, de emprego imediato na construção civil.

Lei nº 7.805/1989, que altera o Decreto-Lei 227/1967, cria o regime de permissão de lavra garimpeira e extingue o regime de matrícula, regulando o aproveitamento imediato de jazimento mineral que, por sua natureza, dimensão, localização e utilização econômica possa ser lavrado, independentemente de prévios trabalhos de pesquisa, segundo critérios fixados pelo DNPM.

Lei nº 7.990/1989, que institui a compensação financeira pelo resultado da exploração de recursos minerais, entre outros, mas sem definir os percentuais da CFEM.

Lei nº 8.001/1990, que define alíquotas (0,2% a 3%) e percentuais de distribuição da CFEM (65% para os municípios, 23% para os estados e 12% para a União).

Lei nº 9.827/1999 e Decreto 3.358/2000 (Registro de Extração Mineral) que dispõem sobre a extração de substâncias minerais de emprego imediato na construção civil por órgãos da administração direta e autárquica da União, estados, Distrito Federal e municípios, para uso exclusivo em obras públicas por eles executadas diretamente.

Lei nº 11.685/2008, que institui o Estatuto do Garimpeiro, dando prioridade às suas cooperativas, cumpridas algumas condições na obtenção da permissão de lavra garimpeira nas áreas em que estejam atuando.

O Programa de Revitalização da Indústria Mineral Brasileira instituído pelo Governo Federal, objetivando ampliar competitividade e os investimentos no setor mineral, a MPV 791/2017 propôs a criação da Agência Nacional de Mineração e a extinção do DNPM. Na exposição de motivos da norma, o MME asseverou que o segmento da atividade minerária

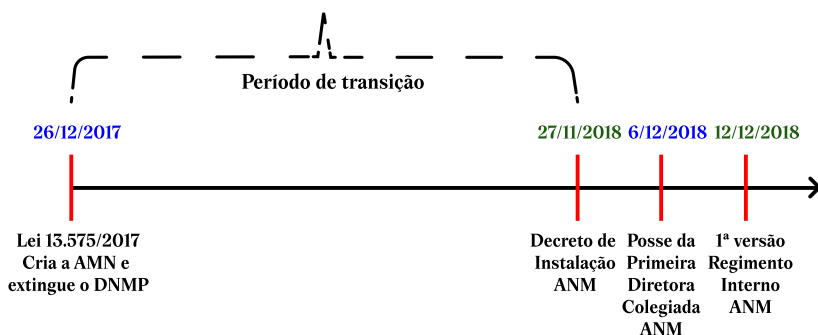
enfrentava um cenário adverso, decorrente especialmente da diminuição do fluxo de investimentos no setor, resultado da redução das taxas de crescimento global, observada nos anos mais recentes, o que impactou diretamente os preços das commodities minerais. Acrescenta-se a isso o fato de que as decisões de investimento por parte dos agentes de mercado terem sido suspensas em razão da instabilidade jurídica, ocasionada pela apresentação do Governo Federal da proposta de alteração do *Código de Mineração* em 2013 - o chamado *Marco Regulatório da Mineração* -, que visava aumentar o controle do Estado sobre a atividade mineral. Nesse contexto, boa parte dos investidores optou por realizar seus investimentos em países mais competitivos, juridicamente e institucionalmente mais estáveis, tornando-se imprescindível a atuação do Poder Público no sentido de implantar as bases que propiciarão a retomada da credibilidade e da atratividade do setor mineral brasileiro aos investimentos privados, diante de tal cenário, a MP 791/2017 propôs a criação da ANM.

O governo do presidente Temer intensificou os interesses e os ganhos do setor privado produtivo e ainda do capital rentista e, para isto, não mediu esforços no sentido de legislar através de decretos, medidas provisórias e portarias, as modificações para o setor mineral brasileiro, esvaziando o projeto de lei de um novo marco regulatório para o setor, como fora proposto em 2013. Nesse sentido, a política mineral brasileira foi conduzida a partir de um Novo Marco Legal para a Mineração, com o objetivo de substituir o *Código de Mineração de 1967*, tendo como fio condutor a publicação do Decreto n.º 9.406 de 12 de junho de 2018, que regulamenta o *Código da Mineração de 1967*, faz parte do Programa de Revitalização da Indústria Mineral Brasileira iniciado em julho de 2017, com a publicação das três medidas provisórias da mineração que

resultaram em duas leis ordinárias para criação da Agência Nacional da Mineração e para alteração na forma de cobrança da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais (CFEM).

Diante de tal conjuntura, a criação da Agência Nacional de Mineração (ANM) que há anos vinha sendo discutida dentro do Governo Federal, sendo considerada pelas entidades fiscalizadas e reguladas por este órgão e até pela sociedade civil como uma ação extremamente salutar e necessária para a revitalização do setor mineral. Deste modo, visando o fortalecimento institucional, frente ao contexto do mercado da mineração e ao novo marco legal para a mineração, ocorreu a extinção do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e a criação da Agência Nacional de Mineração (ANM), através da Lei n.º 13.575 de 26 de dezembro de 2017 e, através do Decreto nº 9.587 de 27 de novembro 2018, houve a instalação e aprovação de sua estrutura regimental e o seu quadro demonstrativo dos cargos em comissão, passando a ser o órgão responsável pelo equilíbrio do mercado, coibindo práticas que possam comprometer o funcionamento do setor mineral (Brasil, 2017). Neste sentido, o efetivo funcionamento da ANM é precedido pelos seguintes eventos, descrito na Figura 4.

Figura 4 - Linha do tempo da criação até o efetivo funcionamento da ANM



Fonte: Tribunal de Contas da União, Acórdão 2914/2020

A Agência Nacional de Mineração constitui-se em uma autarquia federal, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, com personalidade jurídica de direito público com autonomia patrimonial, administrativa e financeira, e com unidades regionais em todos os estados brasileiros, a fim de promover o planejamento e o fomento da exploração mineral e do aproveitamento dos recursos minerais e superintender as pesquisas geológicas, minerais e de tecnologia mineral, bem como assegurar, controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração em todo o território nacional, na forma do que dispõem o *Código de Mineração*, o *Código de Águas Minerais*, os respectivos regulamentos e a legislação que os complementa, ou seja, a ação estatal por meio de uma Agência reguladora mais ágil, proporcionará um melhor desempenho do setor mineral, além de promover o aumento da produção e das exportações, estímulos à industrialização e um resultado social mais expressivo, em razão da interiorização própria dos investimentos em mineração e do crescimento da oferta de empregos.

Tais propostas são elencadas no cenário político como o *Novo Marco Regulatório* para a Mineração, e trouxe novas regras para a mineração em relação a fatores estratégicos para a atuação do governo e sua relação com as grandes empresas mineradoras, quais sejam: apresentar normas processuais diferenciadas para a obtenção da licença de lavra; implementar a transformação do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) na Agência Nacional de Mineração; e estabelecer uma nova fórmula de cálculo e cobrança dos royalties da exploração mineral, a denominada Compensação Financeira pela exploração de Recursos Minerais - CFEM.

As tratativas e negociações a respeito de mudanças no cenário mineral brasileiro foram consolidadas no estudo parlamentar do Ministério de Minas e Energia (MME), intitulado Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM) – Geologia, Mineração e Transformação Mineral, concluído no ano de 2011, contendo as diretrizes políticas a serem desenvolvidas pelo MME e, após uma longa tramitação no Congresso Nacional iniciada em 2013 com o Projeto de Lei nº 5.807/13 (Brasil, 2013), resultou efetivamente em um *Novo Marco Legal da Mineração* com mudanças do aparato legislativo da mineração, tendo como diretrizes primordiais a governança pública eficaz; agregação de valor e adensamento de conhecimento e sustentabilidade - MME (Brasil, 2018a).

A criação da ANM efetivou “a modernização institucional” do setor mineral, estabelecendo assim uma nova relação entre os agentes econômicos do setor e o poder concedente e modificou o ordenamento jurídico do setor mineral coadunado à evolução dos marcos, demonstrado na Figura 5:

Figura 5 - Marcos regulatórios da atividade mineradora no Brasil



Fonte: Autoria própria, baseada no aporte teórico pesquisado, 2022

Ao analisarmos a evolução dos institutos jurídico-normativos que regulam o setor da atividade mineradora nacional, nos certificamos da importância da temática minerária em toda a história do direito público brasileiro, pois basta observar que a matéria foi e é objeto de dispositivos em todas as constituições brasileiras.

Nesse sentido, a correta compreensão da natureza jurídica dos institutos previstos nos ordenamentos jurídico-constitucionais costuma ser o caminho mais promissor para o estabelecimento de um debate profícuo, uma vez que a mineração é a atividade destinada a pesquisar, descobrir e transformar os recursos minerais em benefícios econômicos e sociais, isso significa dizer que a atividade mineradora responsável e comprometida com o desenvolvimento econômico, social e ambiental compõe excelente oportunidade para que o país alcance os valores insculpidos no Art. 1º, caput, da CF/88, I a IV:

Soberania, cidadania, a dignidade da pessoa humana, a valorização do trabalho e da livre iniciativa – e deverá contribuir para os objetivos da República, conforme o seu Art. 3º – a construção de uma sociedade justa, livre e solidária; o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e mitigação das desigualdades sociais, e a promoção do bem de todos.

Ao analisar a atividade mineradora nacional, infere-se que a mesma atua como elemento indutor do desenvolvimento econômico e regional, na medida em que desloca para regiões distantes benefícios urbanos como obras de infraestrutura, escolas e hospitais. Contudo, a ausência de uma sinergia entre os interesses dos diversos agentes envolvidos na mineração (empresas mineradoras, gestão pública e comunidade) configura-se como o epicentro dos conflitos ambientais ocasionados pelas atividades extrativistas.

Em se tratando de exploração de recursos minerais, é inegável que a atividade é suscetível de afetar as comunidades locais, considerando os impactos socioambientais típicos dessa atividade, ensejando, portanto, a necessidade de consulta a esses atores antes da realização de qualquer empreendimento (Ribeiro, 2020).

A *Constituição Federal de 1988* ampliou o espaço para o tratamento da questão mineral, embora não tenha reservado um capítulo ou seção inteira para regular o assunto, contudo, remodelou o caráter de controle da reorganização do espaço em que a dinâmica mineral impõe aos territórios e a atuação da agência reguladora, revelando-se a indubitável importância do controle estatal para o futuro do setor mineral nacional e para o fortalecimento e concretização da *accountability* horizontal, aliados aos princípios da justiça ambiental e normas de direito ambiental brasileiro e o exercício efetivo da cidadania.

UNIDADE 3

ATUAÇÃO DO TCU NAS ATIVIDADES REGULADAS PELA ANM

A ideia de controle do poder político é um dos debates centrais dos teóricos clássicos da ciência política. Outrossim, um dos focos da teoria política é construir elementos e fatores que promovam um maior controle desse poder para garantia dos direitos democráticos. Para tanto, a função de controle é essencial para a sujeição de governantes, ou seja, de agentes a determinados procedimentos e regras de conduta que visam impedir o abuso de poder (Schelder, 1999). Essa questão do controle é entendida como um dos fatores fundamentais para a manutenção de uma democracia. Desde John Locke em *Dois tratados sobre o Governo* e em Montesquieu, em *O Espírito das Leis*, já se havia uma preocupação com o estabelecimento de pesos e contrapesos para o alcance do espírito democrático.

Corroborando tal assertiva Moreira Neto (2011, p. 59), aduz:

Se for certo que a sociedade mudou durante o “curto” século xx, como denominou Hobsbawn, e que, por isso, o Estado também se transformou, para melhor, como Estado Democrático de direito, não é menos certo que suas estruturas, em distintos graus de evolução, tendem a absorver em suas específicas funções este novo conceito de poder político, em que a legitimidade, mais do que a legalidade estrita o foi no passado recente, é a pedra de toque da juridicidade.

Nas palavras de Fernandes (2012, p. 33), controlar é uma função inerente ao poder e à administração. Nesse sentido, textualiza o autor que limitar o poder é a síntese do controle (2012, p. 36). Por isso, atualmente, o órgão que exerce a função de controle deve ser dotado de garantias, criando o que se convencionou chamar de *checks and balance*.

Na visão de Pascoal (2015, p. 135), a “necessidade de um órgão de controle dos atos de índole administrativo-financeira surge com o próprio desenvolvimento do Estado”,

principalmente quando “os bens administrativos pertencem à coletividade, ao povo, como é o caso do Estado republicano”. Nesse sentido, o desenvolvimento dos órgãos autônomos de controle acompanha a evolução do Estado, ou seja, o Estado e o Direito devem se desenvolver de maneira inseparável e em pleno congraçamento, considerando que o princípio do controle é corolário do princípio republicano.

Nesse cenário, o controle de um órgão estatal em relação ao outro é a base do estado democrático de direito que possui como premissa a limitação do exercício do poder político e tem como base a utilização do mecanismo de freios e contrapesos.

Dessa forma, esta seção contempla o segundo objetivo específico proposto, que é analisar a atuação do TCU nas atividades reguladas pela ANM a partir dos seus relatórios de auditoria, sendo empregada à pesquisa bibliográfica e documental para o desenvolvimento, com a finalidade de atender ao objetivo proposto no artigo, optaram-se pela realização de uma pesquisa qualitativa, utilizando-se de acervos bibliográficos, através da literatura nacional e internacional, dispostos em livros, periódicos, teses, legislação e jurisprudências. Para a pesquisa documental, os principais documentos analisados foram os *Acórdãos*, provenientes das auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União. Nesse sentido, espera-se que a partir de tais documentos seja possível mapear as principais discussões, decisões e etapas que contribuem para o fortalecimento e materialização da *accountability* horizontal.

Tribunal de Contas da União e o Controle Externo

Os gestores de bens, dinheiros e valores públicos, ou que, de qualquer forma tenham assumido obrigações de natureza pecuniária junto ao Estado, independentemente do âmbito de atuação (federal, estadual, distrital ou municipal), estão adstritos ao controle das Colendas Cortes de Contas. Tal assertiva evidencia a importância exercida por este instituto no Estado brasileiro. Todavia, isso adquiriu feições institucionais de controle externo com a República 1891, em razão da inexistência de executoriedade do Decreto nº 966-A de 7 de novembro de 1890. É de bom alvitre salientar que, já na exposição de motivos do referido Decreto, Rui Barbosa, Ministro da Fazenda, colocava a criação desta Corte de Contas em “posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, podendo assim, exercer suas funções vitais no organismo constitucional [...]” (Affonso, 2006, p. 44).

A *Carta Magna de 1988*, acompanhando a propensão mundial na procura de maior controle da Administração Pública, dispôs que a fiscalização externa será exercida mediante controle externo pelo Congresso Nacional no âmbito da União, com auxílio do Tribunal de Contas da União, conforme preconizado no caput do Art. 70 da Carta Cidadã. Corroborando tal assertiva, aduz Silva (2000, p. 76), que o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas foi consideravelmente ampliado na atual Constituição, compreendendo as funções de fiscalização financeira, consulta, informação, julgamento, sancionatória, corretiva e de ouvidoria.

Ao auxiliar tecnicamente o Poder Legislativo no controle externo do uso dos recursos públicos, os Tribunais

de Contas passam a exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes da Federação, em órgãos e entidades que compõem a administração pública direta e indireta.

Atualmente, as Cortes de Contas têm, por força da *Constituição Federal de 1988*, competência para realizar auditorias nas unidades dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo (além dos órgãos autônomos como o Ministério Público e a Defensoria Pública), auditorias essas que podem ter enfoque contábil, financeiro, orçamentário, operacional ou patrimonial. O poder de fiscalizar e de impor correção aos atos dos agentes administrativos é conferido formalmente às instâncias de controle, assim como o marco legal é referência na apreciação das ações dos agentes públicos pelos controladores. As ações dos agentes públicos também são julgadas ou avaliadas tendo como referente a orientação pública da atividade estatal.

Logo, as cortes de contas são dos órgãos de controle externo com o dever fiscalizatório de toda a administração pública (Art. 71 da CF/88), tendo o *múnus* de perseverar pelo efetivo de examinar, revisar e julgar as contas públicas, contêm uma estrutura colegiada e autonomia perante os demais poderes do Estado, tendo como atribuições centrais auxiliar o Legislativo no controle financeiro da gestão pública (Teixeira; Alves, 2011).

Em termos organizacionais, o TCU é composto por nove ministros, enquanto os tribunais de contas estaduais (que atuam em cada estado do Brasil e em alguns poucos municípios) e municipais são formados por sete conselheiros vitalícios com prerrogativas equivalentes aos da magistratura. Além disso, os TCs possuem auditores-substitutos de ministros/conselheiros, bem como um Ministério Público (MP) específico de Contas (Rocha *et al.*, 2011).

Olivieri *et al.* (2015, p. 64) destacam que os tribunais de conta passaram por um processo de modernização nas duas últimas décadas, no intuito de melhorar os processos de treinamento da sua equipe técnica, aprimorando a gestão de carreira e a transparência de suas ações, nesse sentido, tal assertiva corrobora com Sundfeld; Câmara (2011, p. 25), ao concluírem que ao escrutinizar a fundo o desenho institucional do Tribunal de Contas, que as possibilidades de fiscalização do Tribunal são muito amplas, e hoje, os parâmetros de controle de fato vão além da regularidade formal.

TCU e ANM: efetivação da *accountability* horizontal

O constructo *Accountability* se faz presente quando há o dever de prestar contas, o dever de transparência e o dever da eficiência daqueles responsáveis pela realização da atividade financeira do Estado (Pascoal, 2015), consolidando o entendimento doutrinário de ter que prestar contas. A transparência e a eficiência são elementos basilares para demandas democráticas, proporcionando o fortalecimento da cidadania e a efetivação da democracia.

Nessa mesma toada, Mainwaring (2003, p. 13) adverte que “são as relações que formalmente conferem a alguns atores a autoridade de fiscalizar e/ou sancionar agentes públicos”, tal assertiva revela a necessidade da institucionalização de um órgão de controle externo, autônomo e independente com o objetivo de fiscalizar os atos de índole administrativo-financeiro.

Nesse sentido, vale citar o posicionamento de Speck e Nagel (2001, p. 54), “o controle externo posiciona os tribunais de contas como instituições superiores de controle financeiro-patrimonial”, dotado de autonomia administrativa e financeira, sem qualquer relação de subordinação com os poderes legislativos e judiciário, conforme ordenamento constitucional (Art. 71, CF/88).

Ao dotar de autonomia administrativa e financeira o TCU, a carta constitucional revela a importância inquestionável da Colenda Corte de Contas para a defesa dos postulados essenciais de organização da Administração Pública e do comportamento de seus agentes, vale assinalar o posicionamento do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Melo, no julgamento da Suspensão de Segurança n. 1308-RJ:

A essencialidade dessa Instituição – surgida nos albores da República com o Decreto nº 966-A, de 7/11/1890, editado pelo Governo Provisório sob a inspiração de Rui Barbosa – foi uma vez mais acentuada com a inclusão, no rol dos princípios constitucionais sensíveis, da indeclinabilidade da prestação de contas da Administração Pública, Direta e Indireta (CF, Art. 34, VII, 'd'). A atuação do Tribunal de Contas, por isso mesmo, assume importância fundamental no campo do controle externo. Como natural decorrência do fortalecimento de sua ação institucional, os Tribunais de Contas tornaram-se instrumentos de inquestionável relevância na defesa dos postulados essenciais que informam a própria organização da Administração Pública e o comportamento de seus agentes, com especial ênfase para os princípios da moralidade administrativa, da impessoalidade e da legalidade. Nesse contexto, o regime de controle externo, institucionalizado pelo ordenamento constitucional, propicia, em função da própria competência fiscalizadora outorgada aos Tribunais de Contas, o exercício, por esses órgãos estatais, de todos os poderes – explícitos ou implícitos – que se revelem inerentes e necessários à plena consecução dos fins que lhes foram cometidos.

Nas lúcidas palavras de Gomes e Sampaio (2021, p. 168) pode-se extrair a seguinte definição: “aquele desempenhado por órgão apartado do outro controlado, ou seja, externo às estruturas do órgão controlado, e cuja finalidade é garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental”. Neste contexto, é imprescindível considerar a atuação dos tribunais de contas no exercício do controle externo de suma importância no combate à corrupção e no fortalecimento da *accountability* horizontal na gestão pública (Teixeira; Alves, 2011), uma vez que a contínua responsabilização dos governantes por seus atos e omissões perante os governados avança em termos de *accountability* democrática.

O controle institucional é atividade que incide nas políticas públicas. Assim, ao verificarmos o papel de controle

desempenhado pelo TCU frente a atuação das agências reguladoras federais, a partir da construção de processos de auditoria com foco em compreender a eficácia e conformidade das ações dos órgãos reguladores (Menezes, 2012), evidenciamos que tais auditorias resultam em recomendações e determinações do TCU, através das quais tomam-se decisões ou não sobre alguma medida adotada pela agência.

Neste sentido, o TCU exerce pelo menos duas formas de controle: a) *accountability* horizontal; e b) um tipo de “alarme de incêndio” para que o Congresso Nacional possa utilizar as auditorias para reagir às ações das agências reguladoras (Menezes, 2012).

Ao criar novas instituições legais e organizacionais, permitem uma burocracia profissional e moderna para gerir o Estado brasileiro, e possibilita condições de autonomia para que esse gerenciamento possa ocorrer (fortalecimento institucional), as deliberações inscritas na Constituição Federal de 1988 conferiram aos tribunais de contas jurisdição e competências próprias e ampliadas, culminando com o fortalecimento institucional da “Corte das Contas”, que vão além da apreciação da gestão orçamentária, patrimonial e financeira ou apreciação caso as operações realizadas pelos agentes estejam de acordo com as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos municipais.

O TCU utiliza os mecanismos essenciais para a efetivação da *accountability* horizontal quando avalia o cumprimento dos programas previstos na *Lei Orçamentária Anual* (LOA) quanto à consonância desses programas com o *Plano Plurianual* (PPA) e com a *Lei de Diretrizes Orçamentárias* (LDO), com o objetivo de mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades, com preservação da legalidade e da economicidade (Brasil, 2017).

Colaciona-se a seguir um trecho das palavras de Bemerguy (2004, p. 24):

O que difere o Controle Externo das demais modalidades de controle é que os resultados produzidos devem buscar simultaneamente três objetivos: (i) conformidade dos atos regulatórios a normas, contratos, políticas e diretrizes; (ii) incremento de *accountability* pela democratização das informações, motivação e fundamentação das decisões dos reguladores, e (iii) melhoria do sistema regulatório.

Logo, é imprescindível verificar como a Corte de Contas vem enfrentando as demandas que lhe são submetidas no que concerne ao objeto de estudo do presente trabalho: analisar o papel do TCU como órgão de controle externo das atividades mineradoras reguladas pela Agência Nacional de Mineração (ANM). Dito isto, será imperioso verificar exemplos de acórdãos/pareceres prévios que permitam acompanhar como esta temática tem sido abordada pelo Pretório de Contas.

A avaliação das agências reguladoras encontra-se inserida no âmbito do Tribunal de Contas da União, notadamente no acompanhamento dos processos de desestatização, e deriva de uma interpretação extensiva da competência do Tribunal sobre os processos de desestatização, abrangendo o acompanhamento de inclusões de empresas estatais nos programas de privatização.

Dotada de composição institucional, semelhante às agências reguladoras nacionais, a Agência Nacional de Mineração (ANM) é uma autarquia federal que integra a gestão pública nacional, cabendo ao TCU, no exercício de suas atribuições, fiscalizar a atuação das ações da ANM, a fim de avaliar, a partir da construção de processos de auditoria, suas ações quanto a aspectos de economicidade, efetividade, eficiência e eficácia, e promover deliberações que visem aprimorar os procedimentos da agência. Ao avaliar o desempenho desse ente frente às suas competências legais e regimentais, a Corte de Contas busca adquirir uma visão sistêmica

dos meios, dos processos, instrumentos e até mesmo do desenho institucional da referida agência reguladora, que efetivamente compõem a realidade do processo regulatório da ANM o que, sem dúvida, são requisitos indispensáveis para o fortalecimento e materialização da *accountability* horizontal.

A partir dessas considerações realizadas, o presente estudo visa caracterizar a atuação do TCU nas atividades reguladas pela ANM (promover o planejamento e o fomento da exploração mineral e do aproveitamento dos recursos minerais e superintender as pesquisas geológicas, minerais e de tecnologia mineral, bem como assegurar, controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração em todo o território nacional), a partir dos seus relatórios de auditoria, nesse sentido, realizamos uma investigação documental através da consulta no site governamental do Tribunal de Contas da União, na aba de pesquisa da “Jurisprudência”, especificamente na parte dos acórdãos e utilizamos os seguintes termos de busca: ‘ANM auditoria’, ‘Agência Nacional de Mineração Auditoria’, ‘DNPM auditoria’ ou ‘Departamento Nacional de Produção Mineral’ para buscar os acórdãos que se refiram especificamente sobre as atividades executadas pela ANM.

Feitas essas observações, inicia-se o mapeamento e a análise da atuação da Corte de Contas na Agência Nacional de Mineração. Nesse sentido, temos como referencial a atuação do TCU sobre a ANM, através dos relatórios de auditorias, que resultam em acórdãos exarados pelo Plenário da Corte de Contas. Dentre tais acórdãos analisados pela Corte de Contas, no exercício da sua atribuição, normalmente são denominados de acompanhamento, auditoria, levantamento monitoramento e prestação de contas, conforme demonstrado na Figura 6.

Figura 6 - Ações das cortes de contas no exercício da sua fiscalização

Levantamento	• Conhecer o órgão/entidade fiscalizada;
Auditoria	• Examinar a regularidade e avaliar o desempenho;
Representação	• Solicitação feita para verificar irregularidades constatadas em virtude do exercício de cargo ou;
Monitoramento	• Acompanhar o cumprimento das suas sanções/ decisões impostas;
Acompanhamento	• Acompanhar um fato por um período determinado.

Fonte: Tribunal de Contas da União, 2019¹

Observa-se que a metodologia utilizada pelo TCU para tal análise é baseada nos arcabouços jurídico-normativos da regulação mineral, nas análises dos relatórios expedidos pela ANM, em reuniões in lócus ou virtual da Unidade Instrutiva do TCU e ANM, e, principalmente, nas informações e conclusões das fiscalizações contidas nos relatórios expedidos pela Unidade Instrutiva do TCU.

Na análise implementada, foram identificados os seguintes tipos de processos, descritos no Quadro 2.

1. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/control-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/htm>

Quadro 2 - Quantitativo de pareceres emitidos pelo TCU por tipo de processo sobre a ANM

Processos analisados pelo TCU Percentual	
Monitoramento	18%
Representação	14%
Levantamento	6%
Auditoria Operacional	5%
Acompanhamento	3%
Solicitação do Congresso Nacional	2%
Conformidade	1%
Consulta	1%

Fonte: Autoria própria, baseada no aporte teórico pesquisado, 2022

Diante do resultado exposto no Quadro 2, infere-se que o principal processo de controle externo analisado pela Corte de Contas é o monitoramento, permitindo compreender as atividades e os instrumentos de fiscalização correntes pela Corte de Contas, que contribuem para o fortalecimento e materialização da *accountability* horizontal.

Destaca-se que o procedimento de monitoramento é a última etapa do ciclo das auditorias operacionais, encarregado de uma importância central, pois consiste no acompanhamento da implementação das recomendações constantes do relatório de auditoria e objetiva maximizar a probabilidade de adoção das recomendações exaradas pelo TCU, de modo a garantir melhoria no desempenho da ANM ao identificar as deficiências e fragilidades que comprometiam a atividade avaliada, com prejuízos à própria entidade concessionária do serviço público e à sociedade.

Conclui-se que o procedimento de auditoria de monitoramento realizado na ANM estabeleceu uma interação

entre auditores e gestores, uma vez que há um olhar externo e um ponto de vista técnico especializado para efetuar a reanálise das situações deficientes ou frágeis encontradas. Isso maximiza a probabilidade de que as determinações e recomendações sejam suficientemente adotadas, permitindo acompanhar a evolução do desempenho, de modo que as conclusões desta etapa retroalimentem o sistema na medida em que fornecem aos gestores o feedback de que necessitam para verificar se as ações adotadas têm contribuído para o alcance dos resultados desejados, sob o prisma da geração de valor público.

Destaca-se que dentro da estrutura organizacional da Administração Pública nacional, a Corte de Contas encontra-se acima da Agência Nacional de Mineração. Ao avaliar a eficiência e a eficácia da atuação da ANM na regulação, outorga e fiscalização da atividade mineradora do país, o Tribunal de Contas promove a *accountability* e a boa governança pública em prol do desempenho estatal na execução das atividades inerentes ao setor mineral, pois ao deliberar em seus Acórdãos a reestruturação institucional da ANM e a revisão dos instrumentos jurídico-normativos dos processos regulatórios, infere-se o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

De posse dessas informações, optou-se pela análise descritiva dos pareceres encontrados no horizonte temporal definido, a qual é apresentada no Quadro 3.

Quadro 3 - Análise dos pareceres prévios do TCU

ACÓRDÃO	TIPO DE PROCESSO	OBJETIVO/ESCOPO	CONTEXTO	METODOLOGIA
112/2020	Auditoria de monitoramento	Análise de denúncia institucional	Vícios em procedimento licitatório	Revisão dos procedimentos de prego eletrônico
343/2018	Auditoria de levantamento	Análise do desempenho institucional ineficiente	Vícios em processo de arrecadação de CFEM e ambiente institucional, o arcabouço legal e os principais processos envolvidos	Revisão dos instrumentos jurídico-normativos dos processos de arrecadação da CFEM
539/2020	Auditoria de acompanhamento	Detectar falhas em processo licitatório	Vícios em procedimento licitatório	Revisão dos procedimentos licitatórios
657/2012	Auditoria Operacional	Análise dos processos de fiscalização ineficiente	Vícios nos processos de fiscalização	Revisão dos instrumentos jurídico-normativos dos processos fiscalizatórios
726/2020	Auditoria de levantamento	Análise dos instrumentos de regulamentação, de controle e de fiscalização deficientes	Vícios nos procedimentos de regulamentação, controle e fiscalização da segurança de barragens	Revisão dos instrumentos jurídico-normativos dos processos regulatórios

863/2021	Auditoria de levantamento	Análise das estruturas de governança na gestão integral de Passivos Ambientais de Mineração (PAM)	Vícios nos procedimentos de regulamentação, controle e fiscalização dos passivos ambientais da mineração	Revisão dos instrumentos jurídico-normativos dos processos regulatórios
891/2011	Auditoria de Monitoramento	Análise do desempenho institucional deficiente	Vícios no Contrato firmado com o consórcio de empresas de consultoria	Reexamine das cláusulas contratuais
913/2020	Representação	Análise do desempenho institucional ineficiente	Omissão sistemática institucional	Reexaminar a gestão do planejamento e de execução na ação de fiscalização da atividade minerária
940/2021	Auditoria de levantamento	Análise do desempenho institucional ineficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal	Reavaliação da estrutura institucional
1193/2020	Auditoria Operacional	Análise do desempenho institucional ineficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Reavaliação da estrutura institucional; Revisão dos instrumentos jurídico-normativos dos processos regulatórios
1257/2019	Auditoria Operacional	Análise do desempenho institucional ineficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Reexaminar o marco regulatório da Política Nacional de Segurança de Barragens

1272/2019	Auditoria de Levantamento	Análise do desempenho institucional ineficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Reexaminar a gestão do planejamento e da execução na ação de fiscalização das barragens de geração de energia elétrica
1374/2018	Auditoria de Monitoramento	Análise do desempenho institucional ineficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Reexaminar a gestão do planejamento e da execução na ação de fiscalização à segurança das barragens de rejeitos de mineração
1629/2020	Solicitação CN	Análise do desempenho institucional ineficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Revisão dos instrumentos jurídico-normativos dos processos licitatórios de cessão de direitos minerários
1837/2020	Auditoria de Monitoramento	Análise do desempenho institucional ineficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Reavaliação da estrutura institucional; Reavaliação de procedimentos de Permissão de Lavra Garimpeira
2108/2021	Representação	Análise do desempenho institucional ineficiente	Apuração de indícios de irregularidades de extração de ouro em garimpo ilegal	Não reconhecer da representação

2440/2016	Auditoria operacional	Análise do desempenho institucional ineficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Reexaminar dos aspectos normativos e institucional da PNSB
2252/2019	Auditoria de monitoramento	Análise de denúncia institucional	Vícios em procedimento licitatório	Revisão dos procedimentos de pregão eletrônico
2272/2016	Auditoria de Monitoramento	Análise do desempenho institucional ineficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Reavaliação da estrutura institucional; Revisão dos instrumentos jurídico-normativos dos processos regulatórios
2839/2019	Representação	Análise de denúncia institucional	Vícios em procedimento licitatório	Revisão dos procedimentos de pregão eletrônico
2906/2020	Auditoria de Monitoramento	Análise do desempenho institucional deficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Reavaliação da estrutura institucional; Revisão dos instrumentos jurídico-normativos dos processos regulatórios
2914/2020	Auditoria de acompanhamento	Análise do desempenho institucional deficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Reavaliação da estrutura institucional; Revisão dos instrumentos jurídico-normativos dos processos regulatórios

3041/2020	Representação	Análise de denúncia institucional	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Não reconhecer da representação
3072/2011	Relatório de Auditoria	Análise do desempenho institucional deficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Reavaliação da estrutura institucional; reexaminar os procedimentos regulatórios
3075/2020	Auditoria de Monitoramento	Análise do desempenho institucional deficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Reavaliação da estrutura institucional; reexaminar os procedimentos regulatórios
1199/2020	Auditoria de monitoramento	Análise do desempenho institucional deficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Reavaliação da estrutura institucional; Revisão dos instrumentos jurídico-normativos dos processos regulatórios
1430/2021	Representação	Análise do desempenho institucional deficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Reavaliação da estrutura institucional; Revisão dos instrumentos jurídico-normativos dos processos regulatórios

1374/2018	Auditoria de Monitoramento	Análise do desempenho institucional deficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Reavaliação da estrutura institucional; Revisão dos instrumentos jurídico-normativos dos processos regulatórios
1116/2020	Auditoria de Acompanhamento	Análise do desempenho institucional deficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Reavaliação da estrutura institucional; reexaminar os aspectos normativos e institucional da PNSB
443/2020	Consulta	Análise do desempenho institucional deficiente	Vícios em procedimento licitatório	Reavaliação da estrutura institucional; Reexaminar os aspectos normativos e institucional da PNSB
513/2018	Auditoria operacional	Análise do desempenho institucional deficiente	Vícios em processo de arrecadação de CFEM e ambiente institucional o arcabouço legal e os principais processos envolvidos	Revisão dos instrumentos jurídico-normativos dos processos de arrecadação da CFEM

490/2020	Auditoria de Monitoramento	Análise do desempenho institucional deficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Revisão dos instrumentos jurídico-normativos dos processos de arrecadação da CFEM
1559/2019	Auditoria de Monitoramento	Análise do desempenho institucional deficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Revisão dos instrumentos jurídico-normativos dos processos de fiscalização dos elementos minerais das terras raras
2029/2016	Auditoria de Monitoramento	Análise do desempenho institucional deficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Revisão dos instrumentos jurídico-normativos dos processos de arrecadação da CFEM
1307/2016	Representação	Análise do desempenho institucional deficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Reavaliação da estrutura institucional
3327/2015	Solicitação CN	Análise do desempenho institucional deficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Reavaliação da estrutura institucional; Reexaminar os procedimentos regulatórios

2863/2015	Auditoria de Monitoramento	Análise do desempenho institucional deficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Revisão dos instrumentos jurídico-normativos dos processos de arrecadação da CFEM
4116/2015	Representação	Análise de denúncia institucional	Vícios em procedimento licitatório	Revisão dos procedimentos de pregão eletrônico
1979/2014	Auditoria de Monitoramento	Análise do desempenho institucional deficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Revisão dos instrumentos jurídico-normativos dos processos de arrecadação da CFEM
1539/2014	Representação	Análise de denúncia institucional	Vícios em procedimento licitatório	Revisão dos procedimentos de pregão eletrônico
6273/2013	Representação	Análise de denúncia institucional	Vícios em procedimento licitatório	Revisão dos procedimentos de pregão eletrônico
2460/2013	Representação	Análise de denúncia institucional	Vícios em procedimento licitatório	Revisão dos procedimentos de pregão eletrônico
958/2013	Auditoria de Levantamento	Análise do desempenho institucional ineficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Reavaliação da estrutura institucional

2953/2012	Auditoria de Monitoramento	Análise do desempenho institucional ineficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Revisão dos instrumentos jurídico-normativos dos processos de fiscalização dos elementos minerais das terras raras
2123/2012	Representação	Análise de denúncia institucional	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatório	Reavaliação da estrutura institucional; Revisão dos instrumentos jurídico-normativos dos processos regulatórios
758/2012	Auditoria de Monitoramento	Análise do desempenho institucional ineficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatório	Reavaliação da estrutura institucional; Revisão dos instrumentos jurídico-normativos dos processos regulatórios
397/2012	Representação	Análise de denúncia institucional	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatório	Revisão dos procedimentos de pregão eletrônico
3004/2011	Representação	Análise de denúncia institucional	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatório	Revisão dos procedimentos de pregão eletrônico

937/2011	Representação	Análise de denúncia institucional	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatório	Reavaliação da estrutura institucional; Revisão dos instrumentos jurídico-normativos dos processos regulatórios
1082/2021	Auditoria de monitoramento	Análise de denúncia institucional	Vícios em procedimento licitatório	Revisão dos procedimentos de pregão eletrônico

Fonte: Autoria própria baseada no aporte teórico pesquisado, 2022

Considerando sua composição institucional, a Agência Nacional de Mineração (ANM) dispõe de autonomia normativa, caracterizada pelo conjunto de privilégios específicos que a lei outorga à entidade para a consecução de seus fins. Desse modo, os mecanismos de controle, que são procedimentos institucionalizados, assumem importância para garantir o alto grau de transparência e *accountability* sobre os processos regulatórios, assegurando a responsabilização e a garantia da aderência aos marcos regulatórios e às políticas públicas referentes ao setor mineral, detectando possíveis falhas decorrentes da herança institucional.

Cabe observar que a atuação do Tribunal de Contas da União no controle da atividade finalística das agências não está adstrita ao julgamento das contas dos reguladores. Ao exercer controle externo, a Corte de Contas cumpre determinação constitucional. Conforme Dallari (2002, p. 19), “o controle mais acentuado sobre as agências reguladoras seriam os Tribunais de Contas, que possuem competência para adentrar o mérito das ações administrativas”. Nesse sentido, ao avaliar a ANM, o TCU recrudescer a dimensão do controle horizontal, atingindo um novo patamar em sua missão constitucional.

Assim sendo, a análise do TCU objetivou avaliar o grau de governança regulatória nas seguintes dimensões: competências regulatórias, autonomia, mecanismos de controle, de gestão de riscos e de avaliação de impacto regulatório. Para tanto, a Corte de Contas, através de auditorias, pleiteou aferir capacidade estatal da ANM, de forma a identificar eventuais riscos e falhas estruturais que possam comprometer o alcance dos objetivos da regulação estatal, e, ao mesmo tempo, propor soluções de natureza operacional e legislativa para fortalecer o modelo regulatório atual.

O TCU, ao utilizar de prerrogativas constitucionais através dos mecanismos de controle externo, deve aferir, de forma determinante, o quanto a capacidade estatal está revertendo em benefício da sociedade, seja com resultados concretos das políticas públicas, seja com relação à economicidade, eficiência e eficácia. Para isso, analisa: a) Avaliação da legalidade dos atos, cujos aspectos são: legalidade estrita dos atos (se foram cumpridos todos os procedimentos determinados pela legislação e a legalidade dos contratos); avaliação de desempenhos; b) Avaliação operacional: referente aos aspectos de como a ANM adquire e utiliza seus recursos (orçamento e financeiro, e humano); c) avaliação de programas: refere-se ao impacto dos programas, projetos e atividades governamentais.

Diante do exposto, infere-se que a Colenda Corte de Contas construiu um arcabouço de informações e metodologias para realizar avaliações multisetoriais com profundidade e isenção, e também em termos de efetivação do controle horizontal realizado na ANM através dos procedimentos de auditoria, tais como monitoramento e levantamento que são efetuados periodicamente. Isso permitiu identificar as fragilidades na capacidade estatal da agência citada, evidenciando a omissão e negligência dos atores institucionais, o que mostra a necessidade urgente de reformulação de seus procedimentos.

A carência de pessoal e a dificuldade para inclusão de servidores na realização dos trabalhos prejudicam a capacidade de atuação em todas as áreas da ANM, fragilizando, desse modo, a eficácia e a efetivação das atividades desempenhadas, deficiências estas que reverberam na gestão de riscos e controles, bem como no monitoramento e na avaliação dos resultados alcançados da agência estatal.

A análise dos acórdãos exarados pelo TCU não constitui norma, mas sim atos concretos que detectam falhas decorrentes da herança institucional da ANM, relevando de forma abrangente e sistêmica como se dá a atuação da Agência de Mineração. Assim, conclui-se que a atuação do TCU por meio dos procedimentos de auditoria é relevante e essencial para melhorar o arcabouço regulatório da ANM, a governança do setor mineral brasileiro, a manutenção de uma gestão pública de resultados e, principalmente, democrática.

A partir do resultado das análises do Quadro 03, elegeu-se os acórdãos que correspondessem aos níveis de gestão de Governança que tratam de mecanismos e/ou instrumentos relacionados com a construção de marcos regulatórios, na elaboração de estratégias de médio e longo prazo, em implementação e acompanhamento da Agenda 2030 e a promoção da participação cidadã, que permitiram a construção de uma visão sistêmica da ANM por parte do TCU. Assim, busca-se descrever e demonstrar que existem, no TCU, diversas auditorias e decisões inter-relacionadas que versam a respeito do DNPM/ANM. Os acórdãos que estão sendo evidenciados no Quadro 4 tiveram destaque no momento da análise dos resultados da pesquisa.

Quadro 4 - Análise de pareceres mais relevantes na amostra

Processo	Deliberação
<p>TC 005.711/2011- Acórdão 57/2012- Plenário</p>	<p>Objetivando examinar os procedimentos utilizados pela autarquia na fiscalização de unidades produtivas, a unidade instrutiva debruçou-se sobre o risco de que a fiscalização do DNPM não estivesse verificando adequadamente as informações contidas no relatório anual de Lavra (RAL) apresentado pelas mineradoras. Tal unidade inferiu através dos achados de auditoria operacional que a inadequação da distribuição de recursos humanos e a insuficiência de materiais e de equipamentos e instrumentos de tecnologia da informação; a deficiência na capacitação dos servidores; a validação deficiente das informações prestadas no RAL; a insuficiência de informações no RAL sobre barragens de rejeitos; a insuficiência de detalhamento dos procedimentos a serem realizados em vistorias; e a deficiência na fiscalização realizada pela Superintendência de Minas Gerais. Nesse sentido, propôs Recomendar ao DNPM visando a melhoria na distribuição da força de trabalho entre as unidades regionais, no provimento dos recursos materiais necessários às áreas de fiscalização e na capacitação dos servidores lotados nas áreas de fiscalização.</p>
<p>TC 009.081/2017- 8 Acórdão 513/2018 Plenário</p>	<p>Objetivando mapear os riscos que evidenciem a ineficiência no uso de recursos públicos e no desempenho institucional da DNPM/ANM, a unidade instrutiva inferiu as fragilidades da DNPM/ANM, através da ausência de uma estrutura institucional adequada para identificar e corrigir, eficientemente, inconsistências e irregularidades na atividade minerária. Nesse sentido, propôs determinar duas frentes de ação: uma primeira, para otimizar os processos internos da ANM, e uma segunda, para dar ciência às entidades que efetivamente poderiam mudar a realidade do sucateamento crônico do regulador e os riscos envolvidos nisso: o MME, a Casa Civil, o Ministério do Planejamento, o Ministério da Fazenda, e as comissões pertinentes do Senado e da Câmara dos Deputados. Seria necessário incrementar os recursos para oportunizar as melhoras gerenciais.</p>

<p>TC 018.935/2019-2 Acórdão 1837/2020</p>	<p>Determinar à ANM que, em 180 (cento e oitenta) dias, autue processo de representação apartado destes autos, para identificar os responsáveis da diretoria da ANM, com suas funções e respectivos períodos de atuação, e submissão a esta relatora proposta de audiências em decorrência de omissão sistemática na coordenação e gestão do planejamento e da execução da ação de fiscalização da atividade minerária.</p>
<p>TC 018.919/2019-7 Acórdão 1193/2020</p>	<p>Objetivando avaliar o desempenho da gestão da ANM em relação ao acompanhamento e à fiscalização dos processos de fechamento de minas, com base nas obrigações previstas na legislação minerária.</p> <p>A unidade instrutiva evidenciou as fragilidades na gestão da ANM, no item achado de auditoria, quais sejam: ausência de sistema de informática ou banco de dados específico que fomenta ou dê suporte ao processo de fechamento de mina; ausência, de padronização nos processos e manuais. Inferido que a ANM não analisa suficientemente os PFMs, tratando-se de análise meramente cartorial. Nesse sentido, propôs Determinar à ANM que apresente plano de ação explicitando as providências que serão adotadas, contendo, no mínimo, as ações a serem implementadas, os respectivos responsáveis e o prazo previsto para implementação.</p>
<p>TC 022.781/2018-8 Acórdão 2914/2020</p>	<p>Objetivando verificar o grau de estruturação e de institucionalização da ANM, analisando a estrutura de recursos humanos e orçamentária-financeira, a fim de avaliar sua adequação aos ditames definidos em lei referente a suas funções regulatórias e fiscalizatórias.</p> <p>A unidade instrutiva inferiu as fragilidades da ANM, através dos seguintes achados: o quadro técnico e a insuficiência de recursos orçamentário e financeiro que impactavam negativamente o desempenho do DNPM e já haviam sido reiteradamente constatadas, desde 2011, em diversas ações de controle, são a realidade no âmbito da ANM. Nesse sentido, propôs: recomendar à ANM avalie os processos internos com o intuito de identificar possíveis otimizações e possíveis alterações para incorporar a eles sistemas informatizados e o uso de tecnologias que reduzam a necessidade de capital humano.</p>

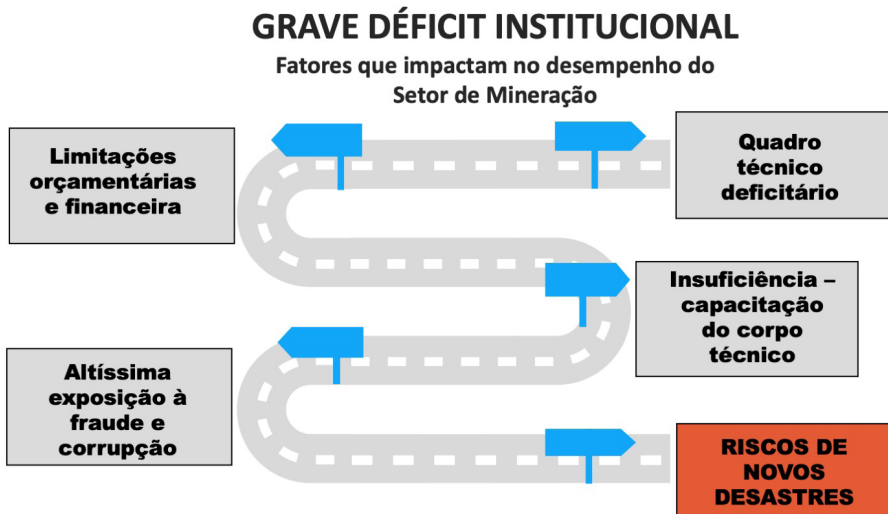
<p>TC 054.573/2012-8, Acórdão 1979/2014</p>	<p>Objetivando examinar os procedimentos de arrecadação e fiscalização da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) e da Taxa Anual por Hectare (TAH). Em especial, os mecanismos da autarquia para arrecadar essas receitas, para identificar os mineradores que a sonegam e os respectivos procedimentos de cobrança. A unidade instrutiva inferiu as fragilidades da DNPM/ANM, através dos seguintes achados: fragilidade no método de fiscalização da CFEM; ausência de instrumentos capazes de identificar devedores; fragilidade na gestão dos processos de cobrança; deficiências nos procedimentos de quitação dos débitos; deficiência de recursos humanos na área de arrecadação e nas procuradorias nos estados; reduzidas iniciativas de capacitação voltadas aos servidores da área de arrecadação; e deficiência da infraestrutura de tecnologia da informação, de sistemas informatizados de apoio e de recursos materiais na área de arrecadação. Nesse sentido, propôs: recomendar ao DNPM o reexame de seus procedimentos de arrecadação e fiscalização e dar ciência às entidades que efetivamente poderiam mudar a realidade do sucateamento crônico do regulador e os riscos envolvidos nisso: MME, Casa Civil, Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda e as comissões pertinentes do Senado e da Câmara dos Deputados. Seria necessário incrementar os recursos para oportunizar as melhoras gerenciais, colaborando para o desenvolvimento de um sistema regulatório mais eficaz para a indústria mineral brasileira, objetivando remover os obstáculos que dificultam o desenvolvimento das atividades produtivas e o melhor aproveitamento dos recursos minerais do país.</p>
---	---

<p>TC 032.034/2015-6 Acórdão 2440/2016- Plenário</p>	<p>Objetivando avaliar a atuação do órgão no controle sobre a segurança das barragens para disposição temporária ou final de rejeitos de mineração. Foram examinados ainda aspectos relativos à esfera de competência do DNPM no que diz respeito ao acidente na Barragem de Fundão, em Minas Gerais. A unidade instrutiva inferiu que a atuação da autarquia é frágil, deficiente e carente de uma coordenação adequada, não atendendo, em consequência, aos objetivos da PNSB. Nesse sentido, propôs: a) prazo de 180 (cento e oitenta) dias, no que refere à fiscalização sobre a segurança de barragens para disposição temporária ou final de rejeitos de mineração, encaminhe a este Tribunal as conclusões da assessoria técnica contratada (Geoestável Consultoria e Projetos) a respeito dos procedimentos técnico-operacionais empregados na execução das fiscalizações das barragens de rejeitos, manifestando-se sobre a sua concordância/discordância com as constatações da consultoria, bem como sobre a pertinência e viabilidade das recomendações exaradas, encaminhando, se for o caso, plano de ação e cronograma de implantação de eventuais medidas; b) enviar à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, às Comissões de Fiscalização Financeira e Controle, de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, e de Minas e Energia da Câmara dos Deputados, ao Ministério de Minas e Energia e ao Departamento Nacional de Produção Mineral cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam.</p>
---	---

Fonte: Autoria própria baseada no aporte teórico pesquisado, 2022

Ao analisarmos os acórdãos relacionados no Quadro 4, infere-se que várias auditorias e decisões inter-relacionadas versam a respeito da estrutura organizacional do DNPM/ANM e de sua capacidade estatal, constatando um grave déficit institucional, demonstrado na Figura 7:

Figura 7 - Debilidades institucionais da ANM



Fonte: Elaborado pela autora com base em TCU, 2018

Conclui-se que a ANM não dispõe de instrumentos institucionais que permitam o acompanhamento sistemático das atividades inerentes sob sua responsabilidade. São problemas intrínsecos a um órgão ineficiente e sem condições materiais para cumprir de forma satisfatória suas atribuições, uma vez que a debilidade da estrutura administrativa da autarquia, do ponto de vista orçamentário, financeiro e de recursos humanos, culmina na ineficiência do controle exercido pela ANM, implicando que a situação constatada em relação a esse desempenho institucional exige e legitima a atuação do TCU por meio de determinações e recomendações, uma vez que a agência reguladora dispõe como missão “promover o acesso e o uso racional dos recursos minerais, gerando riquezas e bem-estar para a sociedade” (ANM, 2018).

Ainda que o TCU alerte órgãos e entidades administrativas sobre os impactos que as restrições orçamentárias impõem ao

exercício regular das atribuições fiscalizatórias da autarquia, tal situação revela o papel do Congresso Nacional como titular do controle externo, pois a precariedade de sua atuação fiscalizatória decorre da ausência de ações estruturantes, que, paulatinamente, comprometem a capacidade estatal da agência e acentua o enfraquecimento deste controle, acarretando prejuízos relevantes à arrecadação e à sociedade.

Nessa perspectiva, o Congresso Nacional possui papel importante para o sucesso das ações de controle externo. Desse modo, estreitar o relacionamento com o Parlamento por meio de canais apropriados de diálogo que permitam a identificação de demandas e de expectativas, bem como promover a captação e a disseminação de informações estratégicas para o exercício do controle, emergem como ações indispensáveis à definição do foco de atuação e ao fortalecimento do controle externo.

Ao serem criados para estabilizar relações entre instituições e administrados a partir de critérios claros, bem como para frear o insulamento burocrático e, nesse diapasão, a análise dos tipos de processos (auditoria operacional de acompanhamento e de levantamento), os objetivos da análise realizada pelo TCU e a metodologia utilizada por sua Unidade Instrutiva apontam que tais instrumentos analíticos, de modo geral, demonstram a preocupação do órgão em relação ao desempenho institucional deficiente da ANM.

Daí infere-se que é uma necessidade urgente a revisão dos instrumentos jurídico-normativos dos processos regulatórios, mas, acima de tudo, é essencial a interferência direta no arranjo institucional que compõe o setor da mineração nacional. Ao detectar o desempenho deficiente da ANM e os procedimentos regulatórios eivados de vícios, e, considerando sua importância como agência reguladora do setor mineral, suas atribuições e nível de excelência esperado, constatamos o envolvimento direto do TCU na gestão operacional e executiva. Assim, a

utilização dos processos instrumentalizados nas auditorias de Acompanhamento, Operacional, de Levantamento e Monitoramento fortalece e personifica a *accountability* horizontal através de intervenções coercitivas, uma vez que as determinações exaradas nos Acórdãos são vinculantes, isto é, há a obrigatoriedade de seu cumprimento.

Nesse sentido, o governo precisa se atentar para o fato de que a efetividade de ambiciosos planos e metas em relação ao setor mineral não será uma realidade se a agência reguladora do setor continuar a ter uma estrutura totalmente incompatível com o nível de exigência institucional e com as novas responsabilidades assumidas, pois elas exigem investimentos em capacitação, infraestrutura, sistemas informatizados, produção e armazenamento de dados críveis, bem como o uso de técnicas de inteligência computacional e melhorias em processos, enfim, modernização na forma de atuar, que só é possível se a ANM for dotada dos recursos e meios adequados.

Registra-se ainda, outra discussão importante que está presente nos principais fundamentos da *accountability* e que contribuirá para futuros debates a serem realizados neste trabalho, esta discussão refere-se a democracia e *accountability*, ao controle externo, Tribunal de Contas e desenho institucional do setor minerário brasileiro, mais especificamente à Agência Nacional de Mineração, pontos que vão ser apresentados na próxima seção.

UNIDADE 4

DISCUSSÕES DOS ENCAMINHAMENTOS DOS RELATÓRIOS DE AUDITORIAS REALIZADOS PELO TCU PARA O PROCESSO DE ACCOUNTABILITY NA ATIVIDADE MINERADORA

O Estado tem por finalidade a promoção do bem comum da coletividade, visando sempre o interesse público. Na busca desse bem comum, o Estado cria, organiza e mantém vários serviços, tais como saúde, educação e segurança no escopo de cumprir suas finalidades e realizar sua missão fundamental. Contudo, quando não desempenha, dentro do modelo de Estado social a sua função clássica que é o bem comum, desenvolvem-se mecanismos de atuação para corrigir tais falhas. Nesse sentido, as reformas estatais visam promover instrumentos direcionados para um modelo regulador menos intervencionista.

Ao introduzir tais reformas no âmbito do Poder Executivo, o Estado regulador, visando sua saída de diversos setores onde ele antes atuava, desenha-se pela criação de agências reguladoras independentes pelas privatizações de empresas estatais, por terceirizações de funções administrativas do Estado e pela regulação da economia. Abranches (1999, p. 78) referencia isso como “a criação de um conjunto coerente, minimalista, de princípios gerais e estratégicos que enquadrasse todas as iniciativas governamentais de regulação quanto à natureza, escopo, objetivo, formato institucional e administração da regulação”, nos moldes das reguladoras britânicas e norte-americanas.

Para o desenvolvimento das atividades de regulação dos serviços públicos, a partir da década de 1990, temos a inserção das agências reguladoras no desenho institucional do Brasil. Tais instituições são definidas como autarquias especiais, com um certo grau de autonomia, que fiscalizam e normatizam a prestação de serviços públicos, feitas pela iniciativa privada (Albuquerque *et al.*, 2013; Menezes, 2012). Pode-se dizer que essas agências fazem parte da inovação institucional da reforma do Estado, já que contribuiu para a criação de uma nova forma de relacionamento entre o Poder Executivo, os órgãos reguladores e a sociedade (Silva, 2011).

Nesse mesmo diapasão, considerando que a garantia da qualidade na prestação dos serviços delegados pelo Estado é uma das atribuições das agências reguladoras, é dever da Colenda Corte de Contas fiscalizar o desempenho das agências reguladoras nesse seu papel, uma vez que o controle externo sobre a regulação e os entes reguladores não são uma opção dada ao Tribunal de Contas, mas sim um dever constitucional e legal da Corte de Contas.

Desta forma, o TCU não exerce a função reguladora, pois suas decisões não podem ter o objetivo de assumir essa função das agências, mas deve verificar a atuação das agências reguladoras em sua missão, observando se elas estão exercendo as competências previstas por lei dentro dos critérios de eficiência, economicidade, efetividade e eficácia, com a finalidade de contribuir para o aprimoramento das atividades das agências reguladoras, tornando, assim, mais forte e estável o ambiente regulatório brasileiro, objetivando sempre a melhoria da atividade de regulação dos serviços públicos.

Esta seção contempla o terceiro objetivo da pesquisa, que é discutir as implicações dos encaminhamentos dos pareceres realizados pelo TCU para o processo de *accountability* na atividade mineradora, sendo desenvolvida da seguinte forma: pesquisa realizada no dia 01 de setembro de 2021, sendo constatados 513 acórdãos relacionados à ANM, no geral entre o período de 2011 até o ano de 2021. A coleta foi efetuada entre 15 a 30 de setembro de 2021, quando pesquisou-se os seguintes indexadores de busca: ANM; DNPM e AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. No entanto, destaca-se que boa parte desses resultados cita-se apenas a instituição regulatória sem que, nesses casos, incidisse sobre ela qualquer tipo de fiscalização ou controle. Nesse sentido, foi necessário operar uma seleção manual, chegando-se ao resultado final de 49 acórdãos para compor o objeto de estudo, uma vez que o foco da pesquisa se

refere à *accountability* horizontal realizada pela Corte de Contas nas atividades fins da Agência Nacional de Mineração.

Nesta pesquisa, advoga-se que a institucionalização de sistemas permanentes de controle é um instrumento poderoso na criação de mecanismos de transparência e prestação de contas do desempenho das instituições públicas e de responsabilização dos seus agentes, pois, para autores como O Donnell (2004), Kenney (2003), Abrucio, Loureiro (2005) e Mainwaring (2007), apenas os mecanismos de controle formais e institucionalizados devem ser compreendidos sob a noção de *accountability*.

Estado Democrático de Direito e *accountability*

A democracia que conhecemos hoje é consequência de uma série de movimentos iniciados a partir do século XVII, por meio dos quais a burguesia havia, em um primeiro momento, procurado limitar os poderes da monarquia e da igreja. Ideias iluministas que inspiraram a Revolução Americana em 1776 e, posteriormente, a Revolução Francesa em 1789, são verdadeiros marcos históricos para a era contemporânea, simbolizando o início da ruptura da estrutura organizacional do Estado para o regime democrático e por fim, para a forma republicana de governo.

A temática democracia, ao longo da história, apresenta inúmeras discussões na seara da ciência política, bem como concepções distintas dos modelos democráticos a despeito de sua complexidade. Nessa esteira, trazemos à baila o pensamento de Bobbio (1999, p. 19), tido como oposto à autocracia, caracterizada por possuir regras constitucionais acerca de três condições: (a) oportunizar a um número expressivo de cidadãos o direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões em prol da coletividade; (b) considerar as decisões acolhidas pela maioria como vinculatórias para todos; (c) garantir direitos de liberdade, que constituem o pilar sobre o qual se desenvolveu o estado liberal, e também se erigiu a doutrina do estado de direito, cuja atuação deve respeito aos direitos individuais assegurados constitucionalmente.

Para Bobbio (1999, p. 25), a democracia nasce com a premissa de eliminar o poder invisível e proporcionar um governo capaz de promover ações publicamente. Desse modo, a democracia ideal seria aquela fundada no princípio da publicidade (Bobbio, 2000). Assim, o insucesso da democracia estaria diretamente relacionado ao poder invisível derivado de governos que tomam ações longe

dos olhos dos governados, fazendo com que a fiscalização dos seus atos seja inviabilizada. Nesse sentido, em um regime que se diz democrático é indispensável a presença de mecanismos que propiciem a divulgação do que a gestão pública tem feito ou deixado de fazer, promovendo, por conseguinte, uma proximidade entre governantes e governados (Bobbio, 1999).

Bobbio (1999, p. 9) afirma que o regime democrático está em constante transformação, sendo este o seu estado natural, pois a democracia é dinâmica e interfere diretamente no Estado, no governo, nas organizações estatais e na sociedade, estabelecendo uma relação entre Estado e cidadãos, fortalecendo a democracia, ofertando serviços públicos eficientes e responsivos, aumentando, assim, a importância da temática *accountability* para sociedade democrática.

O arcabouço analítico do termo *accountability* surgiu ao longo do modernismo, porém, ganhou maior relevância com a reforma do Estado. Contudo, é um termo que continua em construção, que recai nos processos de avaliação e na responsabilização permanente dos agentes públicos, em razão do *múnus* público que lhes é delegado pela sociedade, estabelecendo confiança nas relações e na participação cidadã (Rocha, 2008). Assim sendo, a partir do arcabouço teórico disposto nas literaturas especializadas infere-se que, há décadas, o modelo de *accountability* vem marcando as políticas de vários países, não sendo diferente no Brasil, razão pela qual, a princípio, existe a necessidade de compreendermos o que vem a significar este termo.

O termo *accountability* não é um conceito recente, e remonta à própria formação do Estado Moderno. No entanto, vários de seus elementos constitutivos, como controle do poder (divisão, equilíbrio e limites dos poderes públicos), responsabilidade, prestação de contas, informação e avaliação, são localizados em diversos períodos históricos, mesmo que variem conceitualmente no espaço-tempo (Souza, 2021).

Para Pinho e Sacramento (2009, p. 19), “a definição de *accountability*, além de difícil aplicação no Brasil”, demanda ampliação do debate no cenário nacional apesar das literaturas especializadas. Após analisarem e discutirem conceitos de diversos pesquisadores sobre a *accountability*, os autores acima identificaram uma polissemia de sentidos, desencadeando definições distintas sobre a temática, com muitos pontos de convergência entre ideias e teorias, que variam de sujeitos, objetos, meios e mecanismos que são usados para tal definição.

Diante do exposto, afere-se que a *accountability* está envolta em um emaranhado conceitual que gera variedade de entendimento/abordagem sobre sua conceituação (Menezes, 2019). Contudo, há pouca divergência sobre sua importância no tocante ao controle e a fiscalização das ações realizadas pelos agentes públicos.

Feitas as ressalvas devidas e verificada a ausência de uma definição precisa por autores de diversas nacionalidades sobre modelos da administração pública, temos como objeto de estudo o constructo *accountability*. Para compreendê-lo, utilizamos os aportes teóricos de O'Donnell (1998), Koppel (2005), Peruzzotti (2007) Abrucio e Loureiro (2004), Denhardt e Denhardt (2007), Campos (1990), Schedler (1999), dentre outros, sem que isso implique desconsiderar ou refutar as demais considerações doutrinárias. Dessa forma, explanam-se as abordagens abaixo.

Como aporte teórico, temos a referência do clássico trabalho de O'Donnell (1998, p. 38), que definiu *accountability* sob duas vertentes, qual seja: vertical e horizontal. Na abordagem vertical, a responsabilização do gestor público ocorre por meio das eleições, e, na horizontal, dá-se por meio de instituições autônomas capacitadas a questionar, e, eventualmente, punir as atitudes inapropriadas desse gestor (O'Donnell, 1991, 1998).

Estabelece-se, então, uma diferenciação espacial entre *accountability* vertical, através da qual os representantes são mantidos ou depostos pelos cidadãos por meio do voto direto em eleições livres, e por outros mecanismos para a participação política. Já a *accountability* horizontal é realizada por meio dos mecanismos institucionalizados de controle mútuo entre os Poderes e a fiscalização realizada mediante atuação de órgãos específicos de controle da atuação estatal.

Koppel (2005, p. 34) ensina que a *accountability* pauta-se em cinco categorias, em ordem crescente de relevância. Embora sejam complementares e interdependentes entre si, podem contribuir para a disfunção organizacional da Administração Pública, sendo por meio das quais a *accountability* pode ser avaliada: transparência, responsabilização, controle, responsabilidade e responsividade.

O referido autor assim as definiu: transparência - ferramenta crítica da qual dispõem os cidadãos para avaliar o desempenho organizacional, possibilitada pela prestação de informações confiáveis, que submetem os gestores à supervisão e questionamentos frequentes; responsabilização - atribuição de consequências associadas ao desempenho, sendo recompensado pelo bom ou punido pelo mau resultado alcançado; controle - pautado nas relações hierárquicas no interior das estruturas burocráticas, seja entre organizações, seja entre indivíduos que as compõem, e baseia-se na caracterização do seu grau (baixo ou alto) e na sua fonte (interna ou externa); responsabilidade - cumprimento de leis, normas e regras estabelecidas, e de sanções decorrentes de seu descumprimento; e, por fim, responsividade - abordagem orientada para o atendimento de demandas e necessidades do cidadão, sendo esta orientada para fora, diferentemente do controle, que estabelece uma relação vertical.

Peruzzottin e Smulovitz (2003, p. 17) apresentam a *accountability* societal como uma forma de fiscalização por

iniciativa dos cidadãos agindo individualmente em organizações desvinculadas de partidos políticos ou por mobilizações sociais. Apesar de não resultar diretamente em aplicação de sanções, a sociedade civil poderá fazer uso tanto dos mecanismos institucionais como por exemplo, o Ministério Público, o Poder Judiciário, e o Tribunais de Contas (*accountability* horizontal), além de sensibilizar a escolha eleitoral (*accountability* vertical).

Abrucio e Loureiro (2005, p. 25) partiram de três princípios orientadores de ideais democráticos que moldam a *accountability* democrática, quais sejam: processo eleitoral (concretiza a soberania popular através do voto); controle institucional durante o mandato (para que a avaliação de desempenho dos representantes não seja feita apenas nas eleições seguintes); e regras estatais intertemporais (limitar os poderes dos governantes eleitos para que não adentrem a um núcleo básico de direitos).

Denhardt e Denhardt (2007, p. 17) categorizam sob três modelos de administração pública e relaciona, a cada um, uma forma de *accountability*: Velha Administração Pública (*Old Public Administration*) – presente nos aspectos formais, hierárquicos e legais e *accountability*; Nova Administração Pública (*New Public Administration*) – está no cumprimento de normas de desempenho; e o Novo Serviço Público – a mensuração de eficiência continua presente e importante, mas a ela são adicionadas outras expectativas em relação aos agentes públicos, como atuar de forma responsável, ética e baseada nos princípios democráticos e de interesse público.

Nesta mesma toada, Campos (1990, p. 48) desenvolveu, de forma pioneira no Brasil, uma investigação acerca do termo *accountability* na administração pública, buscando traduzi-lo para o português, tendo como alvo a relação entre Estado e sociedade. Sendo um aspecto de grande importância para compreender o Brasil politicamente, o autor afirma que:

“quanto menos amadurecida a sociedade, menos provável que se preocupe com a *accountability* do serviço público” (Campos, 1990, p. 48), como se entendesse profundamente a que veio a *accountability*.

Para Schedler (2004, p. 15), *accountability* é “[...] a capacidade das instituições estatais de checarem abusos de outras agências governamentais”, o que pressupõe a separação dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Para tal assertiva, o autor elenca as dimensões da “informação, da justificação e da imposição ou sanção” para prevenir e corrigir os abusos de poder, quais sejam: obrigação de se abrir ao público, obrigação de se explicar e justificar suas ações e subordinação à possibilidade de sanções, sendo esta última denominada “prestação de contas”, que além de possuir a obrigação ou dever de dar respostas (*answerability*), é também impositiva, coercitiva ou sancionatória (*enforcement*), configurando, portanto, o pilar das outras duas dimensões.

Para Santos (2019, p. 89), a “construção de *accountability* é um *continuum* no contexto nacional”, pois há décadas vem marcando as políticas de vários países, não sendo diferente no Brasil ao permear as transformações e/ou reformas do Estado brasileiro.

Para o desenvolvimento do presente estudo, partiu-se do entendimento de que *accountability* é a prestação de contas dos bens e serviços públicos entregues à sociedade, em que o gestor público, de forma responsável, deve apresentar informações tempestivas e fidedignas de suas ações efetivadas em conformidade com o interesse público.

Na mesma perspectiva, Macedo (2019, p. 138) asservera que “*accountability* é um fator fundamental para um regime democrático” e, nesse sentido, perpassa a ideia de controle dos atos praticados pelos agentes públicos, podendo ser exercida por meio de diferentes atores e formas.

Para Souza (2018, p. 117), o constructo *accountability* envolve “responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestar contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas”. Tal assertiva demonstra que *accountability* ultrapassa a percepção de prestação de contas, tendo em vista os institutos jurídico-normativos, valores sociais e individuais, primordiais para efetivação da democracia, dando devida importância ao controle institucional exercido pela Corte de Contas.

Silva (2021, p. 48) aponta que o “nível de transparência e a execução dos gastos públicos estão alinhados com os pressupostos de qualidade da democracia”, pois, quanto maior o acesso a dados públicos sobre as ações do governo pela população, melhor será a efetivação do controle horizontal. Tal afirmativa corrobora com Cabral (2021, p. 175), o qual preceitua que os mecanismos de transparência incitam à *accountability*. Ao escrutinar, validar, fiscalizar e sancionar as gestões estatais pelas omissões, negligências e abuso de poder, o TCU fortalece e concretiza a *accountability* e, desse modo, evitam-se problemas na atuação das instituições.

Ao intensificar as práticas de transparência e, portanto, seu nível de *accountability*, a administração estatal reforça a dinâmica do processo de governança pública através dos mecanismos de controle externo, dispostos no tripé *Accountability*, Transparência e Conformidade.

No ordenamento jurídico pátrio, o termo *accountability* encontra-se refletido na consagração dos princípios republicanos e democráticos, no princípio da prestação de contas, no dever de eficiência e transparência, na existência de mecanismos de controle técnico da gestão pública, na existência de controle social (através do direito ao voto, da ação popular, da denúncia perante os órgãos competentes e no orçamento-participativo), as regras presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal, em

decorrência das ênfases dadas ao planejamento, ao controle e à transparência da administração pública.

Diante do exposto, compreende-se que há muito a se aprofundar nos estudos do construto *accountability*, principalmente quando se pensa que:

[...] a *accountability* pode ser conceitualizada como um sistema denso do ponto de vista político, axiológico e epistemológico, bem como um sistema complexo em termos de procedimentos, dimensões e práticas, em que a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização devem, sempre que possível, estar integradas ou ser integráveis (Afonso, 2013, p. 25).

A Figura 8 apresenta a síntese dos argumentos trazidos pelo autor:

Figura 8 - Tripé da *Accountability*



Fonte: Autoria própria, baseada no aporte teórico pesquisado, 2022

Indubitavelmente, conclui-se que, a despeito das múltiplas abordagens existentes de sistematização, a *accountability* é fundamental em uma democracia representativa, uma vez que os institutos de prestação de contas, transparência e conformidade são princípios basilares da *accountability*.

As próximas subseções abordam o controle externo do Tribunal de Contas e o desenho institucional do setor minerário brasileiro, mais especificamente a Agência Nacional de Mineração, pontos apresentados na próxima seção.

Estado regulador

A construção do Estado decorre da necessidade de que o ser humano vive em agrupamentos, tendo como berço a própria família ou a tentativa de libertação desta, sendo uma consequência natural o desenvolvimento das sociedades as quais, emergindo das comunidades primitivas, caminharam paulatinamente para a instituição de forma política específica.

Para Ferreira Filho (2011, p. 75), a doutrina constitucionalista conceitua o Estado como sendo uma associação humana, radicada em base territorial, que vive sob o comando de uma autoridade não sujeita a qualquer outra, concluindo, assim, que o “Estado é a nação politicamente organizada” (2011, p. 05).

Na ótica Weberiana, o Estado é visto como associação política racionalmente organizada por uma constituição e leis racionalmente ordenadas, administrada coordenadamente por funcionários treinados (Weber, 1905, p. 05). Para o autor, o que define o Estado é o monopólio do uso legítimo da força (Weber, 1905, p. 62). Ao dialogar com tal definição, Bordieu (2012, p. 30) argumenta que “o Estado é a posse do monopólio da violência física e simbólica”, um campo de poder chamado de campo administrativo ou campo de serviço público.

Hodiernamente, compreende-se o Estado como um agrupamento social politicamente organizado, gerido por objetivos comuns e determinadas normas jurídicas em um território certo e definido, tornando-se tão presente na sociedade que passa a ser considerado o promotor da felicidade e do bem-estar social (Bonavides, 2007, p. 83), passando a ser um protetor da tutela dos direitos e de interesses individuais. Ao tutelar os direitos e interesses individuais, o Estado cria, organiza e promove vários serviços (saúde, educação, segurança, cultura) com a finalidade de cumprir e materializar sua missão estatal.

Com o aprofundamento e expansão da democracia, as responsabilidades do Estado se diversificaram, uma vez que as organizações, instituições, valores, crenças e normas de uma sociedade passam necessariamente por transformações que alteram as relações, e, nesse sentido, a função que o Estado desempenha em nossa sociedade sofre alterações ao passar do tempo.

Nesse sentido, colaciona-se à lição de Sarlet (2016, p. 27):

Mas o Estado de direito assumiu e tem assumido diferentes configurações ao longo da evolução do constitucionalismo. Assim, tendo em conta os novos desafios gerados pela crise ecológica e pela sociedade tecnológica e industrial, a configuração de um novo modelo de Estado de direito no horizonte jurídico-constitucional contemporâneo, superando os paradigmas antecedentes, do Estado Liberal e do Estado Social, passou a assumir um lugar de destaque.

Ao assumir diferentes configurações, o Estado participa concomitantemente da economia, seja como empresário, produzindo ou distribuindo bens e serviços, seja como regulador, intervindo no ordenamento econômico de um país, enquadrando nesse âmbito as medidas de cunho legislativo e administrativo, por meio das quais determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, tendo em vista orientá-los em direções desejáveis e evitar efeitos lesivos aos interesses socialmente legítimos.

Nesse sentido, atribui-se ao Estado uma série de funções na organização do processo econômico, identificando a divisão de esferas entre o Estado intervencionista e regulador da atividade econômica e aquele que se limita a organizar as forças de mercado por meio da aplicação dos institutos jurídicos da seara do direito concorrencial.

Contudo, ao desempenhar de forma insatisfatória sua função social, o modelo regulador do Estado gera ineficiência,

desperdício e insegurança jurídica, desencadeando reformas estatais que visam um modelo menos intervencionista. As reformas empreendidas pelo Estado, através da desestatização de diversas atividades executadas pelo setor público, vieram com o declínio do estado de bem-estar, caracterizado pela forte atuação estatal como desenvolvedora de serviços e provedora direta das necessidades básicas da população.

Para Mattos (2002, p. 55), “o cenário europeu, a partir da década de 1980, e a política de desregulação da economia, que passou a ser adotada nos Estados Unidos na mesma época” foram os fundamentos teóricos e práticos para o surgimento das reformas no seio do poder executivo brasileiro.

Com o Programa Nacional de Desestatização (PND), criado pela Lei nº 8301/90, o Estado brasileiro passa a mudar sua forma de atuação como agente produtor de bens e serviços em determinados setores da economia, iniciando um longo processo de privatizações das empresas estatais e intensificando a concessão de serviços públicos à iniciativa privada.

Com isso, surge a proposta de um novo modelo de governança, o chamado Estado Regulador que, nas palavras de Majone (2006, p. 56), é “a privatização de muitos setores do setor público, mais concorrência em toda economia, maior ênfase da economia pelo lado da oferta e reformas de longo alcance no Estado de bem-estar”.

Nesse contexto, redimensiona-se a atuação estatal como agente normativo e regulador da atividade econômica, voltando-se para a criação de agências de regulação. Assim, o modelo institucional de agências reguladoras teve como pano de fundo a alteração do modelo de intervenção do Estado na economia, com a intenção de transferir ativos e atividades para a iniciativa privada em busca de maior eficiência e qualidade.

As agências reguladoras foram introduzidas no desenho institucional do brasileiro, no contexto das reformas do Estado, sendo dotadas de considerável autonomia diante da

administração centralizada (Aragão, 2013). Nesse sentido, confere-se a lição de Binenbojm (2014, p. 266), ao apontá-las como “entidades com grau reforçado de autonomia, investidas de funções técnicas e, sobretudo, imunizadas das ingerências político-partidárias”.

Para Silva (2012, p. 47), as agências reguladoras estão no “bojo da inovação institucional da reforma do Estado”, contribuindo para a criação de uma nova forma de relacionamento entre o Poder Executivo, os órgãos reguladores e a sociedade.

Tourinho (2016, p. 69) nos diz que “o papel das agências reguladoras é utilizar seu conhecimento técnico, autonomia e imparcialidade para decidir fundamentalmente”, colaborando com o desenvolvimento da sociedade como um todo, uma vez que, cabe ao Estado fomentar e guiar a iniciativa privada para que caminhe na direção do interesse público.

Aponta Mattos (2004, p. 6) que o “modelo de agências reguladoras introduziu novos mecanismos de controle democrático (*accountability*) da atuação do Estado na regulação” de setores da economia brasileira, que são as consultas públicas e as audiências públicas, realizadas antes da edição de normas pela agência na regulação do setor.

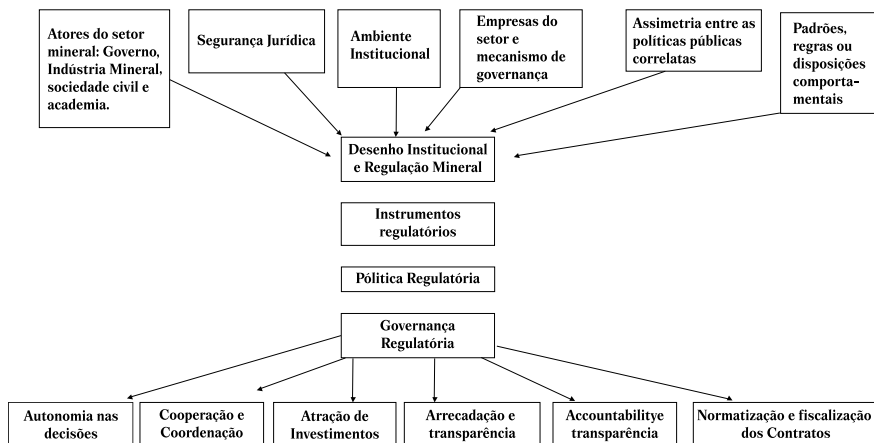
O estado brasileiro, ao regulamentar as agências reguladoras, delegou-as à prestação de serviços e, nesse sentido, espera-se que reúnam expertise, quadros técnicos capacitados para regular mercados e seus agentes, bem como um arcabouço jurídico-institucional.

Na discussão sobre o desenho institucional da regulação, têm relevância os possíveis mecanismos de responsabilidade, assim, o controle externo sobre a regulação e os entes reguladores não é uma opção dada ao Tribunal de Contas, mas sim um dever constitucional e legal.

Desenho institucional do setor minerário brasileiro

As instituições e a boa governança são essenciais para que os países e suas comunidades possam promover o desenvolvimento sustentável e a equidade intergeracional a partir da utilização de recursos naturais exauríveis e das rendas geradas por estes. Neste sentido, cabe formular leis, regras e diretrizes para serem seguidas e que estejam de acordo com as necessidades e condições da sociedade, proporcionando justiça intergeracional na divisão das riquezas exploradas, mas, ao mesmo tempo, não prejudicando investimentos produtivos. Dessa forma, entender o desenho institucional do setor mineral nacional é entender que estamos diante de uma complexidade que envolve vários atores, cujos interesses apresentam divergências e diversas estratégias para regular e controlar o setor mineral brasileiro, conforme descrito na Figura 9:

Figura 9 - Desenho institucional do setor mineral nacional



Fonte: Elaborado pela autora com base em Bastos, 2018

O desenho institucional da regulação mineral é moldado pelo ambiente institucional do país e definido pelos formuladores da política nacional da mineração, sendo composto pelos seguintes atores: Governo, Indústria Mineral, partidos políticos, sociedade civil e academia. Abordaremos de forma sucinta os mecanismos que representam o desenho institucional da regulação mineral nacional.

a) Governo, Indústria Mineral, partidos políticos, sociedade civil e academia são os atores que formam as condicionantes de futuro, cujas inter-relações e interdependências desenharão o futuro do sistema a ser cenarizado. Nesse sentido, os atores do setor mineral são as empresas, desde as grandes (nacionais e internacionais) até as médias e pequenas, incluindo empreendedores autônomos e as associações que representam direta ou indiretamente seus interesses, uma vez que a produção mineral brasileira é quase que integralmente oriunda da iniciativa privada; o setor público, dado seu papel na regulação das atividades econômicas e sua responsabilidade na superação de gargalos e restrições que afetam o setor mineral; os partidos políticos e seus parlamentares, consideradas suas responsabilidades na atualização da legislação reguladora e sociedade civil (sindicatos de trabalhadores e associações comunitárias, os movimentos sociais e organizações não governamentais, assim como as universidades e os institutos de pesquisa, no fomento de pesquisa no setor mineral).

b) Segurança Jurídica – é inerente ao Estado Democrático de Direito, a segurança jurídica impõe a estruturação de um sistema normativo claro o suficiente para proteger os cidadãos contra arbitrariedades do Estado; confere estabilidade aos setores produtivos; e pressupõe efetividade na aplicação do Direito em determinada sociedade. Ao reduzir incertezas e fomentar investimentos para o setor mineral, a segurança jurídica representa a tutela jurídico-administrativa que

integra as relações decorrentes da mineração, influenciando diretamente no desenho institucional da regulação mineral, na definição e implementação da política setorial, na difusão dos valores democráticos relacionados à *accountability* e na preservação dos direitos e garantias individuais contra abusos da entidade reguladora.

c) Ambiente institucional – representa o contexto político-institucional que delimita o espaço de influência dos grupos de interesses na formulação da política regulatória, no condicionamento normativo da governança, na difusão dos valores democráticos relacionados à *accountability* e no grau de rigidez ou flexibilidade da autonomia regulatória.

d) Empresas do setor e mecanismos de governança – o papel das empresas do setor mineral é central, pois, associadas a grupos de interesses, interferem nas estruturas institucionais através da forma como organizam suas atividades e as relações com outros atores do setor. Nesse diapasão, tem-se os mecanismos de governança com os quais as empresas exercem pressão sobre a regulação mineral para atender seus interesses, na configuração e modificação do desenho institucional.

e) Assimetria entre as políticas públicas correlatas – de acordo com o nível de articulação entre as políticas públicas, o desenho institucional poderá sofrer influências nos mecanismos normativos, fiscalizatórios e de controle.

f) Padrões, regras ou disposições comportamentais – são as rotinas, padrões, ações coletivas e regras que se fazem presentes no desenho institucional regulatório, contemplando a influência das instituições na interação dos diferentes agentes do setor, assim como a interferência da atuação desses agentes nas instituições.

g) Instrumentos Regulatórios – a escolha dos instrumentos regulatórios é restringida pelo desenho institucional, pois dependem da capacidade de atuação da agência e administrativa do Estado.

h) Política Regulatória - elaborada a partir dos determinantes institucionais e dos instrumentos regulatórios para atenuar os custos de transação econômicos e políticos, diminuir as assimetrias e as externalidades negativas.

i) Governança regulatória - define os mecanismos de atuação para a implementação da política regulatória através de boas práticas de governança que visem promover o aperfeiçoamento da interação entre os diversos atores.

Como ponto estratégico para o desenvolvimento econômico, financeiro e social do Estado brasileiro, a exploração dos recursos minerais e o desenho institucional do setor minerário brasileiro têm como finalidade precípua regulamentar, fiscalizar e realizar pesquisas que darão fundamento às políticas setoriais, nesse sentido, para Bastos (2018, p. 114) “a regulação do setor mineral brasileiro está distribuída entre os órgãos da União, onde os três níveis de poder estatal [...] possuem atribuições relacionadas à mineração e são responsáveis por definir diretrizes, regulamentações e atuações na concessão, fiscalização e cumprimento da legislação mineral e ambiental.

Assim sendo, apresentam-se as instituições e suas competências institucionais na regulação mineral brasileira:

a) Ministério de Minas e Energia

Regulamentado pela Lei nº 10.683/2003, o setor minerário brasileiro está sob a competência do Ministério de Minas e Energia, sendo o órgão responsável por implementar a política geológica nacional; estabelecer políticas e procedimentos de concessão para o setor; coordenar o processo de concessão dos direitos minerários e supervisionar o controle e a fiscalização da exploração e produção dos bens minerais; coordenar os estudos de planejamento setorial; monitorar e avaliar o desempenho do setor; organizar medidas que compatibilizem a atividade mineral com o meio ambiente

e programas que objetivem o desenvolvimento sustentável; monitorar a evolução do suprimento do bem mineral; e propor políticas para o incremento da participação da indústria nacional no setor.

b) Centro de Tecnologia Mineral

Vinculado ao Ministério de Ciências e Tecnologias, é um órgão altamente técnico que visa desenvolver a capacitação da produção e beneficiamento do bem mineral no país, objetivando promover o desenvolvimento da tecnologia mineral e a sua assimilação pela indústria nacional; realizar pesquisas e estudos para o tratamento, beneficiamento e industrialização dos bens minerais; planejar e montar instalações-piloto para atuação nas áreas relacionadas à tecnologia mineral; prestar serviços de assistência técnica às atividades de mineração; estimular o desenvolvimento e a capacitação de mão de obra qualificada para atuação setorial; e colaborar com o Ministério de Ciências e Tecnologia na formulação e execução da política nacional de tecnologia mineral.

c) Serviço Geológico do Brasil

A Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) foi constituída no Decreto-Lei nº 764/1969, na forma de sociedade de economia mista, tendo por objetivo, dentre outros, gerar e disseminar conhecimento geocientífico com excelência, contribuindo para melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável do Brasil. O cumprimento deste intuito dá-se por meio da atuação em diversas áreas intrínsecas às geociências, sintetizadas em três grandes linhas: Geologia e Recursos Minerais; Geologia Aplicada e Ordenamento Territorial; Hidrologia e Hidrogeologia.

Nesse contexto, suas atribuições institucionais legais perpassam pela geração de conhecimento capaz de estimular o descobrimento e o aproveitamento dos recursos minerais e hídricos do país; de subsidiar a formulação da política mineral

e geológica; de colaborar em projetos de preservação do meio ambiente; de ampliar a compreensão dos fenômenos naturais ligados à terra, tais como terremotos, deslizamentos, enchentes, secas, desertificação e outros, bem como os relacionados à paleontologia e à geologia marinha. Contudo, com o advento da Lei nº 8.970/1994, a CPRM foi transformada em empresa pública e suas finalidades institucionais sofreram modificação, passando a depender da existência de interesse nacional e da determinação do Ministro de Minas e Energia.

Nesse contexto, os produtos gerados pelo Serviço Geológico do Brasil - CPRM são de utilidade para um vasto espectro de atividades e segurança da sociedade. O acervo de conhecimento geocientífico originado e disponibilizado por este órgão desempenha, portanto, atividades de base estratégica, já que avaliam as geociências sob o ponto de vista das relações de poder que a ciência e a tecnologia podem trazer por meio dos recursos naturais do território, especialmente hídricos e minerais.

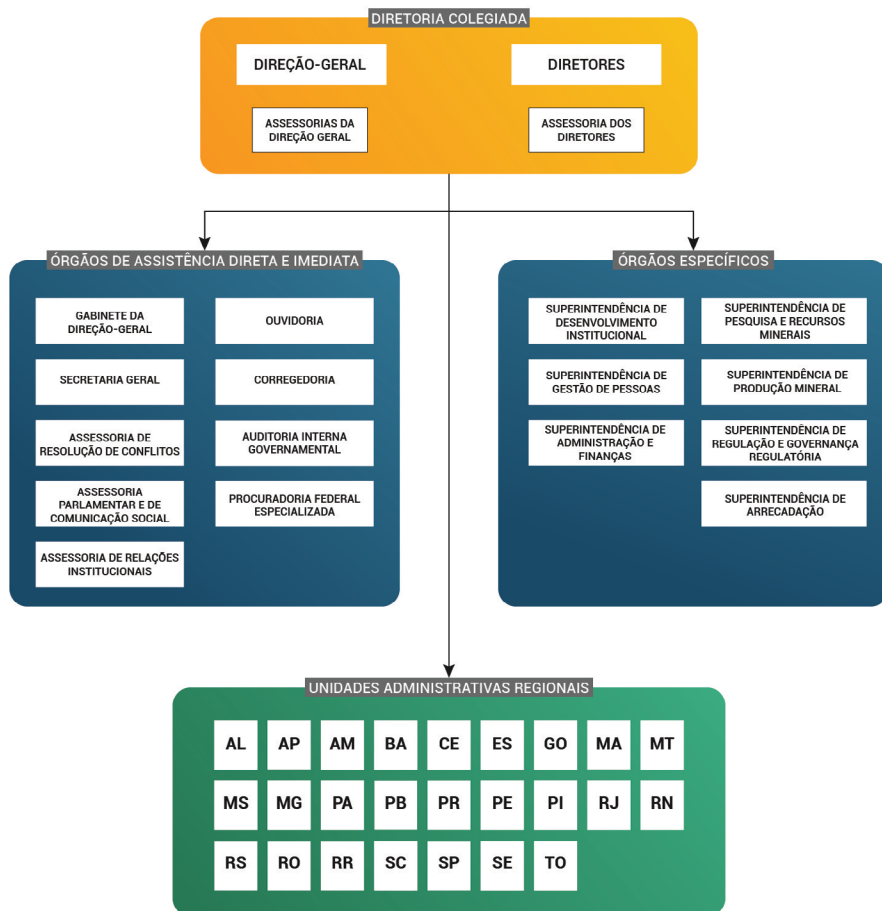
Em um mundo contemporâneo altamente volátil, incerto, complexo e ambíguo, atividades de inteligência como esta vêm ganhando cada vez mais relevância, considerando seu papel de construção do conhecimento para assessoramento em melhores decisões.

d) Agência Nacional de Mineração

Criada no âmbito do Programa de Revitalização da Indústria Mineral Brasileira, a Agência Nacional de Mineração é vinculada ao Ministério de Minas e Energia e destinada a promover, controlar e fiscalizar as atividades do setor mineral brasileiro, previstas na *Constituição Federal*, nos *Códigos de Mineração* e de *Águas Minerais*, e na *legislação complementar* e correlata. O órgão configura-se assumindo o acervo técnico, documental, patrimonial e de recursos humanos do antigo DNPM, tornando-se sucessora de suas obrigações, direitos

e receitas, constituindo-se numa remodelagem institucional incremental, de maneira que não é possível ignorar que a ANM herdou características, recursos, prerrogativas e funções do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, apresentado na Figura 10 - Organograma da Agência Nacional da Mineração.

Figura 10 - Organograma da Agência Nacional da Mineração



Fonte: Elaborado pela autora com base em ANM, 2021

A agência reguladora é integrante da Administração Pública Federal Indireta e está submetida ao regime autárquico especial, sendo vinculada ao MME. Apesar da previsão, no projeto de lei, de recriação das superintendências regionais, o artigo referenciado a esta ação foi vetado pela Presidência

da República, sob o argumento de que a matéria estaria afetando o Poder Executivo, não devendo ser disciplinada pelo Congresso Nacional.

A ANM é constituída em uma autarquia federal e tem personalidade jurídica de direito público com autonomia patrimonial, administrativa e financeira, com unidades regionais em todos os estados brasileiros. Tem como finalidade promover o planejamento e o fomento da exploração mineral e do aproveitamento dos recursos minerais e superintender as pesquisas geológicas, minerais e de tecnologia mineral, bem como assegurar, controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração em todo o território nacional, na forma do que dispõem o *Código de Mineração*, o *Código de Águas Minerais*, os respectivos regulamentos e a legislação que os complementa.

Disso compreende-se que a ação estatal, por meio de uma Agência reguladora mais ágil, proporciona melhor desempenho do setor mineral, além de promover o aumento da produção e das exportações, estímulos à industrialização e um resultado social mais expressivo, em razão da interiorização própria dos investimentos em mineração e do crescimento da oferta de empregos.

Ao longo de sua existência, a DNPM enfrentou escassez de recursos físicos, humanos e financeiros para cumprir a contento a sua missão institucional e uma legislação desatualizada e conflituosa que regula o setor minerário. Deste modo, a ANM tem como finalidade alavancar a amplitude e operacionalização dos serviços atualmente desenvolvidos. Isso incrementa a sua ação de regulação e fomento junto aos investidores do setor, propiciando-lhes elementos e informações tempestivos e eficazes que minimizem os riscos e as incertezas, tornando o setor mineral mais atraente como fonte de investimento e segmento de atividade econômica viável, de produtividade e retorno assegurados.

Nesse sentido, tal cenário organizacional contempla uma estrutura institucional mais robusta com propósito de regular o setor mineral brasileiro, dotada de composição institucional semelhante às demais Agências Reguladoras do País e de atribuições legais que sustentem o regramento jurídico da mineração, tendo conformação jurídica de autarquia de natureza especial, imbuída de autonomia administrativa e financeira, independência decisória, patrimônio próprio e, ainda, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, com Sede e Foro no Distrito Federal e atuação em todo o território nacional.

Análise das implicações dos encaminhamentos dos pareceres realizados pelo TCU para o processo de *accountability* na atividade mineradora

Ao disciplinar as competências do Tribunal de Contas da União, a CF/88 estabeleceu que a Corte de Contas seria a organização governamental incumbida por fiscalizar e realizar *accountability* horizontal na ANM. Nessa perspectiva, para responder ao terceiro objetivo da pesquisa, optou-se por analisar os acórdãos prolatados pelo TCU, uma vez que são compostos pela expedição de relatório de auditoria, voto e decisão do Plenário e das Câmaras superiores do TCU. Para efetuar as análises, foram utilizadas as dimensões da *accountability* formal, pautadas pela Publicidade, Justificação e Sanção e as dimensões substantivas, que estão presentes na Atuação Ética, Conformação e na Defesa do Interesse Público, definidas por Rocha (2013) e as de implicações exógenas e endógenas.

Diante do exposto, para Rocha (2013, p. 78), as dimensões, os componentes e os indicadores de *accountability* são elementos essenciais para auferir o grau do exercício efetivo da *accountability horizontal* por instituições especializadas no Estado democrático de direito.

Neste sentido, utilizou-se o modelo elaborado por Rocha (2013, p. 78), com suas devidas alterações, para atender ao objetivo proposto nesta seção, exposto no Quadro 5.

Quadro 5 - Dimensões, Componentes e Indicadores de *Accountability*

Dimensões da <i>Accountability</i>	Componentes	Indicadores	Definição de indicadores	
Dimensão Formal	Publicidade	Disponibilidade	Atendimento à determinação legal de estarem à disposição do público os acórdãos	
		Divulgação	Publicação dos acórdãos no site governamental do TCU	
	Justificação	Ampla defesa	Oportunidade dada à ANM de apresentar explicações e justificativas antes da emissão da decisão pelo tribunal	
		Contraditório	Registro e análise das explicações e justificativas apresentadas pela ANM, bem como da contra-argumentação e das conclusões apontadas pelo tribunal	
	Sanção	Decisão		Ato declaratório formal prolatado pela 1ª e 2ª câmaras e pelo plenário do tribunal, vinculado à auditoria realizada, propondo determinações e recomendações

Dimensão Substantiva	Conformação	Conformidade	Verificar o cumprimento das normas, regulamentos e procedimentos administrativos na prática dos atos de gestão e das ações de governo
		Legalidade	Verificar o cumprimento das determinações legais na prática dos atos de gestão e das ações de governo
	Atuação Ética	Imputação	Divulgação sistemática e sistematizada das sanções imputadas aos administradores, advindas do conjunto dos procedimentos de fiscalização realizados na agência reguladora
	Defesa do Interesse Público	Responsividade	Verificar as necessidades e demandas por mais informações relacionadas às ações e atividades regulatórias realizadas pela ANM frente à sociedade
		Transparência	ANM - relatar suas ações, bem como estarem sujeitos a constantes supervisões e questionamentos

Fonte: Elaborado pela autora com base em Rocha, 2013

Ao explicar a respeito das Dimensões, Componentes e Indicadores de *Accountability*, dispostos no modelo desenvolvido por Rocha (2013, p. 78), buscou-se identificar: a) os tipos de processo de auditoria; b) as falhas ou atos ilícitos, que compreendem: descumprimento das atividades, descumprimento de normas e da legislação, falta de documentação e informação, falhas nas atividades, irregularidades na gestão e falhas na divulgação de informações; e c) predominância de sanções, definidas em: apresentação de informações, justificativas, plano de ação e estudos, aprimoramento das atividades, aprimoramento do acesso à informação, cumprimento das determinações/recomendações, cumprimento de normas e da legislação, e irregularidades e multas.

Assim sendo, apresentam-se os Acórdãos analisados, descritos no Quadro 6, e na sequência, o resultado das análises:

Quadro 6 – Análise dos Encaminhamentos do TCU

ACÓRDÃO	ACHADO DA AUDITORIA	CONCLUSÕES DO TCU	ENCAMINHAMENTO
112/2020	Potencial risco de dano ao erário público	Suspensão do procedimento licitatório	Recomendar Anulação da desclassificação
343/2019	A ausência de padronização dos procedimentos	Estrutura institucional frágil (recursos humanos e orçamentários) que afetam a capacidade operacional institucional	Encaminhar para conhecimento e adoção de medidas corretivas na gestão de recursos envolvendo o setor mineral

559/2020	Os processos de cessão de direitos minerários difere de outros processos de desestatização pelas incertezas inerentes à atividade de exploração mineral	Ausência de irregularidades no processo de desestatização	Recomendar prosseguimento do processo de cessão dos direitos minerários
657/2012	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal; Ausência de padronização dos procedimentos regulatórios	Carência de recursos humanos, materiais e de tecnologia da informação, dificultando cumprimento de sua finalidade institucional	Recomenda a reavaliação da estrutura institucional; Reexamine os aspectos normativos e institucionais dos procedimentos regulatórios
726/2020	Existência de uma lacuna na Lei 12.334/2010 quanto à competência da fiscalização de Centrais, Geradoras Hidrelétricas	Os riscos de desastres são altos, sendo necessário o monitoramento para mitigá-los e eliminá-los	Determinar o reexame dos aspectos normativos e institucionais da PNSB
863/2021	a) Ausência de planejamento estratégico; b) Ausência de instrumentos sistemáticos de coleta de informações para pesquisa e avaliação dos passivos ambientais decorrentes da atividade minerária	Ausência de um marco regulatório específico para gerir os passivos ambientais	Determinar a criação de instrumentos e mecanismos normativos que possibilitem a gestão integral dos passivos ambientais decorrentes da atividade minerária

891/2011	Projeto executivo deficiente ou desatualizado; Quantitativos inadequados na planilha orçamentária	Descumprimento das determinações referente ao Acórdão 1454/2009	Determinar aplicação de penalidade ao servidor pela omissão no desempenho de suas funções
913/2020	Omissão sistemática institucional	Omissão do servidor no desempenho de suas funções	Determinar aplicação de penalidade ao servidor pela omissão no desempenho de suas funções
940/2021	Mapeamento geológico; avaliação do potencial mineral; Insuficiência de recursos orçamentários e humanos	Formalidade fraca do ambiente interno da empresa; Insuficiência de recursos orçamentários e humanos	Determinar o encerramento do processo em decorrência da ausência de falhas institucionais
1193/2020	Ausência de sistema de informática ou banco de dados que dê suporte ao processo de fechamento de mina; ausência de padronização de formulários; ausência de processo definido, de critérios ou de manuais para a avaliação do conteúdo do PFM	Reavaliação da estrutura institucional; Reexaminar os procedimentos regulatórios	Determinar o prazo de 180 dias para apresentação de um plano de ação de reestruturação institucional e de procedimentos regulatórios

<p>1257/2019</p>	<p>Ausência de ações institucionais tendentes à implantação e manutenção dos mecanismos, instâncias e práticas de governança; precariedade na estrutura organizacional; marco legal desatualizado</p>	<p>Reavaliação da estrutura institucional; Reexaminar os procedimentos regulatórios</p>	<p>Determinar Reavaliação da estrutura institucional e reexame dos procedimentos regulatórios</p>
<p>1374/2018</p>	<p>Limitações orçamentário-financeiras impedem o cumprimento pelo DNPM para fiscalizar a segurança das barragens de rejeito de mineração; Insuficiência de documentação referente a projetos e estudos afins</p>	<p>Promover diligência junto ao DNPM e CNRH</p>	<p>Determinar a reavaliação da gestão do planejamento e da execução na ação de fiscalização à segurança das barragens de rejeitos de mineração</p>
<p>1629/2020</p>	<p>Ausência de banco de dados digital; Condições precárias de acondicionamento e preservação</p>	<p>As omissões e inconsistências de dados técnicos relatadas foram sanadas na análise de primeiro, segundo e terceiro estágios de fiscalização do processo de promessa de cessão de direitos minerários de titularidade da CPRM no município de Palmeirópolis/TO</p>	<p>Determinar o arquivamento do processo</p>

1837/2020	Não atendimento ao preceito constitucional; Ausência de planejamento nas ações de fiscalização das atividades de extração de substâncias minerais garimpáveis	Ausência de eficiência e eficácia na outorga e fiscalização do regime de PLG	Determinar Reavaliação da estrutura institucional e reexame dos procedimentos regulatórios
2108/2021	Estrutura institucional frágil (recursos humanos e orçamentários) que afetam a capacidade operacional institucional	Denúncia não configura atos de gestão	Conhecer da representação; Levantamento das fragilidades e oportunidades de aprimoramento dos mecanismos de combate à comercialização e à exportação de ouro de origem ilegal
2440/2016	Estrutura orçamentária e financeira e de recursos humanos, com limitações significativas que impactam o desempenho institucional	A atuação institucional é frágil, deficiente e não atende aos objetivos da PNSB	Determinar Reavaliação da estrutura institucional e reexame dos procedimentos regulatórios
2252/2019	Potencial risco de dano ao erário, em razão da possibilidade de não ser selecionada a proposta mais vantajosa obtida no certame	Existência de risco de dano ao erário	Determinar a suspensão cautelar do Pregão Eletrônico, sem oitiva prévia

2272/2016	Ausência de ações institucionais tendentes à implantação e manutenção dos mecanismos, instâncias e práticas de governança; precariedade na estrutura organizacional; marco legal desatualizado	Reavaliação da estrutura institucional; Reexaminar os procedimentos regulatórios	Determinar apresentação de plano de ação de reestruturação institucional e de procedimentos regulatórios
2839/2019	Potencial risco de dano ao erário	Potencial risco de dano ao erário	Determinar a anulação dos atos decorrentes do certame
2906/2020	Estudos de viabilidade técnica e econômica; Parâmetros econômicos; Estudos ambientais e riscos associados; Análise do atendimento das deliberações do Acórdão 1.199/2019-TCU-Plenário	Atendimento aos aspectos de legalidade, completude e suficiência técnica inerente ao certame de promessa de cessão do direito minerário	Determinar o arquivamento dos autos, em decorrência ao atendimento às recomendações
2914/2020	Ausência de ações institucionais tendentes à implantação e manutenção dos mecanismos, instâncias e práticas de governança; precariedade na estrutura organizacional; marco legal desatualizado	Deficiências no quadro técnico e a insuficiência de recursos orçamentários e financeiros que impactavam negativamente o desempenho institucional	Determinar Reavaliação da estrutura institucional e reexame dos procedimentos regulatórios

3041/2020	Corte orçamentário previsto para a execução das ações da Agência em 2021	O orçamento federal cabe ao Executivo e ao Legislativo, num misto de escolhas e priorizações de caráter técnico e político	Determinar não conhecer da representação
3072/2011	Deficiência dos sistemas informatizados (desatualizados e inconsistentes; morosidade na análise dos processos)	Deficiências no quadro técnico e a insuficiência de recursos orçamentários e financeiros que impactavam negativamente o desempenho institucional	Determinar Reavaliação da estrutura institucional e reexame dos procedimentos regulatórios
3075/2020	Estudos de viabilidade técnica e econômica; Parâmetros econômicos; Estudos ambientais e riscos associados; Análise do atendimento das deliberações do Acórdão 1.199/2019-TCU-Plenário	Atendimento aos aspectos de legalidade, completude e suficiência técnica inerente ao certame de promessa de cessão do direito minerário	Determinar o arquivamento dos autos, em decorrência ao atendimento as recomendações
1199/2020	Projeto piloto proposto para a concessão de direitos minerários de áreas da CPRM	Ausência de irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do processo de cessão dos direitos minerários	Prosseguimento do processo de cessão de área minerária

1430/2021	Omissão institucional no cumprimento da legislação	Omissão sistemática institucional	Determinar aplicação de penalidade ao servidor pela omissão no desempenho de suas funções
1374/2018	Limitações orçamentário-financeiras; Insuficiência de documentação referente a projetos e estudos afins	Atendimento aos aspectos de legalidade, completude e suficiência técnica inerente ao certame de promessa de cessão do direito minerário	Determinar o arquivamento dos autos, em decorrência ao atendimento as recomendações
1116/2020	Atendimento institucional em conformidade com a legislação de acordo com a classificação de categoria de risco e dano potencial associado da estrutura e informações prestadas pelo empreendedor no SIGBM	Determinar Reavaliação da estrutura institucional e reexame dos procedimentos regulatórios	Determinar a identificação dos servidores que compõem a diretoria da ANM
443/2020	Processos licitatórios não possuem características que permitam seu enquadramento como desestatização	Conhecer da presente consulta e responder ao consulente que a alienação de direitos minerários de empresas estatais não configura espécie de desestatização, não sendo alcançada pelo rito de fiscalização da Corte de Contas	Conhecer da presente consulta e responder ao consulente que a alienação de direitos minerários de empresas estatais configura espécie de desestatização, sendo alcançada pelo rito de fiscalização da Corte de Contas

513/2018	Desempenho institucional deficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Determinar Reavaliação da estrutura institucional e reexame dos procedimentos regulatórios
490/2020	Desempenho institucional deficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Determinar Reavaliação da estrutura institucional e reexame dos procedimentos regulatórios
2029/2016	Desempenho institucional deficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Determinar o arquivamento dos autos, em decorrência ao atendimento as recomendações
1307/2016	Desempenho institucional deficiente	Conhecer da presente consulta e responder ao consulente que há a necessidade de ação de controle adicional pela Corte de Contas	Determinar arquivamento dos autos
3327/2015	Desempenho institucional deficiente	Encaminhar cópia da deliberação no âmbito do TC 032.034/2015-6	Conhecer da presente solicitação e encaminhar cópia da deliberação do TC 032.034/2015-6

2865/2015	Desempenho institucional deficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal, comprometendo o desempenho do setor mineral decorrentes das dificuldades enfrentadas pelo DNPM, em especial, quanto às limitações de ordem	Conhecer da presente solicitação e encaminhar cópia da deliberação do processo
4116/2015	Potencial risco de dano ao erário público	Suspensão do procedimento licitatório	Conhecer da representação, para indeferir no mérito
1979/2014	Desempenho institucional deficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Recomenda a reavaliação da estrutura institucional; Reexame dos aspectos normativos e institucionais dos procedimentos regulatórios
1539/2014	Participação de empresas com sócios em comum, ferindo a isonomia e a competitividade de processo licitatório	Suspensão do procedimento licitatório	Conhecer da representação, para indeferir no mérito

6273/2013	Desempenho institucional deficiente	Supensão do procedimento licitatório	Conhecer da representação, para posteriormente arquivá-la por perda do objeto
2460/2015	Participação de empresas com sócios em comum, ferindo a isonomia e a competitividade de processo licitatório	Supensão do procedimento licitatório	Conhecer da presente solicitação e encaminhar cópia da deliberação do processo
958/2013	Desempenho institucional deficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Determinar Reavaliação da estrutura institucional e reexame dos procedimentos regulatórios
2953/2012	Desempenho institucional deficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Determinar Reavaliação da estrutura institucional e reexame dos procedimentos regulatórios
2123/2012	Desempenho institucional deficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Conhecer da representação, para indeferir no mérito
758/2012	Desempenho institucional deficiente	Deficiência de recursos orçamentários e de pessoal e vícios nos procedimentos regulatórios	Deferimento do pedido

397/2012	Potencial atendimento ao interesse público	Prosseguimento em procedimento licitatório	Determinar prorrogação de contrato administrativo
3004/2011	Desempenho institucional deficiente	Deficiência de recursos humanos para a fiscalização da CFEM pelo DNPM	Conhecer da representação para no mérito considerá-la procedente
937/2011	Potencial risco de dano ao erário público	Suspensão do procedimento licitatório	Conhecer da representação, para indeferir no mérito
1082/2021	Ausência de informações detalhadas sobre as reservas minerais; Assimetria na divulgação das informações entre empresas brasileiras e estrangeiras; Ausência de usurpação de competência legislativa, pois não se criou modalidade inédita de leilão; Divergências nas informações sobre as áreas constantes dos processos físicos e dos meios digitais; Ausência de consulta prévia aos superficiários, não fere legislação minerária	Suspensão do procedimento licitatório, em decorrência da existência de ilegalidade no procedimento de disponibilidade de área; Assimetria no acesso às informações e proteção de sigilo, sem respaldo legal, entre outras questões	Conhecer da denúncia, indeferir o pedido de medida cautelar, para no mérito, considerá-la improcedente

Fonte: Autoria própria baseada no aporte teórico pesquisado, 2022

Com base nesses acórdãos, elaborou-se a análise das dimensões de *accountability* modeladas na proposta de Rocha (2013, p. 78). Ao explicar a respeito das Dimensões, Componentes e Indicadores de *Accountability*, dispostos no modelo desenvolvido por Rocha (2013) buscamos identificar: a) os tipos de processo de auditoria; b) as falhas ou atos ilícitos que compreendem: descumprimento das atividades, descumprimento de normas e da legislação, falta de documentação e informação, falhas nas atividades, irregularidades na gestão, e falhas na divulgação de informações; e c) predominância de sanções que foram definidas em: apresentação de informações, justificativas, plano de ação e estudos, aprimoramento das atividades, aprimoramento do acesso à informação, cumprimento das determinações/recomendações, cumprimento de normas e da legislação e irregularidades e multas.

Assim sendo, passaremos a análise dos Acórdãos, que permitiram a construção de uma visão sistêmica da ANM por parte do TCU, enquanto instituição de auditoria estatal que exerce seu controle sobre as questões regulatórias manejadas pela ANM, mencionadas no Quadro 7.

Quadro 7 – Resultado das análises das dimensões da *Accountability*

Dimensões da <i>Accountability</i>	Componentes Categorias	Indicadores Subcategorias	Definição de Indicadores Unidade de Registro	% acórdãos analisados
Dimensão Formal	Publicidade	Disponibilidade	Atendimento à determinação legal de estarem à disposição do público os acórdãos	100
		Divulgação	Publicação dos acórdãos no site governamental do TCU	100
	Justificação	Ampla defesa	Oportunidade dada à ANM de apresentar explicações e justificativas antes da emissão da decisão pelo tribunal	100
		Contraditório	Registro e análise das explicações e Justificativas apresentadas pela ANM, bem como da contra-argumentação e das conclusões apontadas pelo tribunal	100
	Sanção	Decisão	Ato declaratório formal prolatado pela 1ª e 2ª câmaras, e pelo plenário do tribunal, vinculado à auditoria realizada, propondo determinações e recomendações	100

Dimensão Substantiva	Conformação	Conformidade	Verificar o cumprimento das normas, regulamentos e procedimentos administrativos na prática dos atos de gestão e das ações de governo	100
		Legalidade	Verificar o cumprimento das determinações legais na prática dos atos de gestão e das ações de governo	100
	Atuação Ética	Imputação	Divulgação sistemática e sistematizada das sanções imputadas aos administradores, advindas do conjunto dos procedimentos de fiscalização realizados na agência reguladora	100
	Defesa do Interesse Público	Responsividade	Verificar as necessidades e demandas por mais informações relacionado às ações e atividades regulatórias realizada pela ANM frente à sociedade	100
		Transparência	À ANM relatar suas ações, bem como estarem sujeitos a constantes supervisões e questionamentos	100

Fonte: Autoria própria baseada em Rocha, 2013

Nesta subseção, após efetuarmos as análises das dimensões da *accountability* formal e substantiva, passaremos para as análises apresentadas pelas implicações exógenas e endógenas, dos resultados das auditorias realizados pela Corte de Contas para o processo de *accountability* na atividade mineradora com base nas categorias analíticas definidas no quadro de objetivos específicos, na seção de procedimentos metodológicos, para efeito de análise, temos duas categorias que subsidiaram: a) implicações endógenas; e b) implicações exógenas.

Para as devidas análises utilizou-se o modelo elaborado por Valadares (2013, p. 90), com suas devidas alterações presentes nos seguintes elementos: a) Categoria endógena: Contexto Administrativo, Inovações Gerenciais, Gestão Pública Orientada para o Desenvolvimento, Planejamento Estratégico, Medidas de Avaliação de Desempenho, Busca incessante pela Eficiência e Eficácia, Gestão por resultados e Gestão baseada em novos padrões comportamentais e b) Categoria exógena: Contextos Político, Econômico, Social, Cultural, Ético, Legal e Constitucional, Estado, Sociedade Civil e Governo, Aparelho do Estado.

Apesar da existência de vários diplomas legais disciplinando o setor minerário brasileiro, nenhum deles foi capaz de evitar os desastres de Mariana e Brumadinho, acentuando a problemática que envolve tal segmento, sendo premente a remodelação de todo o sistema fiscalizatório do setor, notadamente pelo fato de que a Legislação Mineral Tupiniquim é ampla, diluída e esparsa, ao passo que a fiscalização do setor é ineficiente, omissa e negligente, tal assertiva tem respaldo nas observações de Valadares *et al.* (2022, p. 172), “fragilidades organizacionais contribuem para o baixo desempenho na regulação dos processos minerários e nas atividades de fiscalização e controle da mineração”.

Assim sendo, é imprescindível que tais atividades sejam alvo de efetivo controle e fiscalização pelo poder público para que possam operar com segurança e eficiência, evitando-se novas catástrofes.

Dessa forma, é primordial o papel do Tribunal de Contas como órgão de controle externo, uma vez que sua atuação acarretará maior comprometimento e responsabilidade da gestão da ANM, que nas palavras de Justen Filho (2011, p. 748), “a submissão da atuação de um sujeito à fiscalização alheia produz efeito de orientação de sua conduta. Aquele que sabe

que seus atos serão objeto de fiscalização orienta a própria conduta para evitar reprovações”.

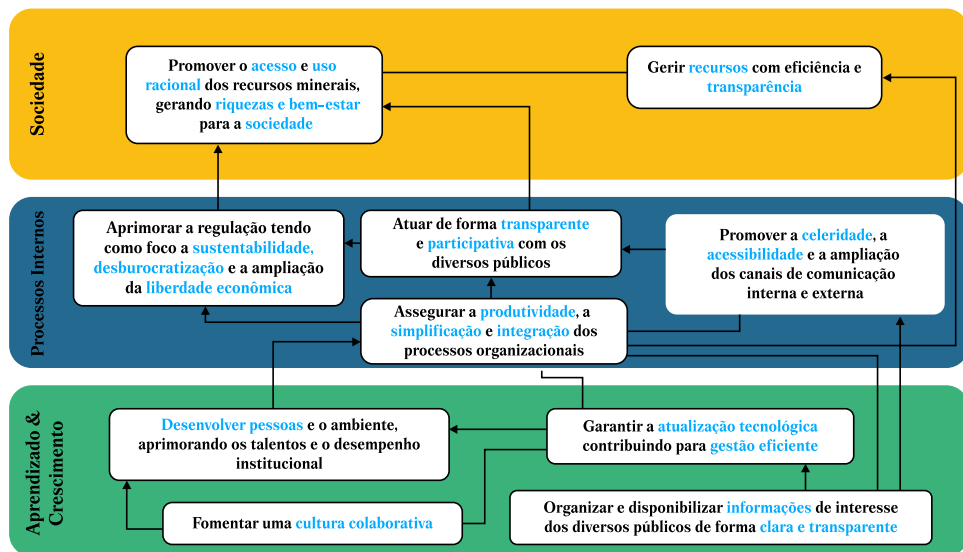
Observa-se que, ao exercer todo o seu potencial de *accountability* horizontal, exarados nos Acórdãos pelo plenário da Colenda de Contas, o tribunal contribui para estabelecer medidas de rápido impacto para modificar de vez o padrão de comportamento da agência reguladora, imprimindo-lhe um ritmo consentâneo com a contemporaneidade própria de uma gestão efetiva e eficaz, tal assertiva corrobora com Valadares (2013, p. 213), de que “a principal meta é fazer com que a administração pública seja administrada da mesma forma que a administração privada, tendo como foco o aumento da eficiência, eficácia, produtividade e redução de custos”.

Diante do exposto, apresenta-se a categoria de implicação endógena que diz respeito às implicações das atividades desempenhadas no âmbito da agência de regulação mineral para o contexto administrativo, ou seja, nas palavras de Valadares (2013, p. 90) “o contexto da gestão regulatória da ANM”, das atividades desempenhadas no âmbito da agência de regulação mineral para o contexto institucional, ou seja, do contexto fora do aparato estatal. Este ambiente apresenta-se com maior complexidade, pois envolve os contextos político, social, econômico, cultural, ético e legal/constitucional, categorias institucionais ou exógenas.

A ANM ao cumprir as recomendações e determinações chanceladas pelo Plenário da Corte de Contas, dentro do contexto da categoria endógena que são constituídos pelos seguintes elementos: o Contexto Administrativo, Inovações Gerenciais, Gestão Pública Orientada para o Desenvolvimento, Planejamento Estratégico, Medidas de Avaliação de Desempenho, Busca incessante pela Eficiência e Eficácia, Gestão por resultados e a Gestão baseada em novos padrões comportamentais, materializa o controle horizontalizado exercido pelo TCU, tal afirmativa se faz presente no *Relatório*

Integrado de Gestão/2020, na expedição dos *Relatórios, Informes e Processos de Representação – Exercício 2021*, contido no relatório de gestão 2020; publicação do planejamento estratégico que objetiva garantir que a ANM esteja no caminho certo e que as estratégias adotadas estejam adequadas à realidade da instituição, uma vez que o Planejamento Estratégico é o principal instrumento de gestão da ANM, no qual são apresentados os objetivos da Agência, no horizonte de um lapso temporal de 10 anos e as ações a serem empreendidas, é um compromisso firmado pela ANM junto à sociedade e seus servidores. Subdivididos em três perspectivas: Sociedade, Processos Internos e Aprendizado e Conhecimento, o mapa estratégico previsto no Plano Estratégico é a representação visual dos objetivos que vão impulsionar a atuação da Agência nos próximos dez anos, conforme descritos na Figura 11.

Figura 11 – Plano estratégico da Agência Nacional de Mineração



Fonte: Agência Nacional de Mineração, 2022²

Busca-se entender a categoria de implicações exógenas através de uma complexidade de variáveis que envolvem questões políticas, econômicas, sociais, culturais, éticas e constitucionais. Nesse sentido, a criação da ANM efetivou “a modernização institucional” do setor mineral, estabelecendo assim uma nova relação entre os agentes econômicos do setor e o Poder Concedente ao analisar os acórdãos exarados pelo TCU depreende-se a existência de uma incapacidade administrativa da estatal, conforme aduz Valadares *et al.* (2022, p. 171):

2. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/planejamento-institucional/mapa-estrategico>. Acesso em: 12 abr. 2022.

A lentidão na avaliação dos processos encontra eco na fragilidade dos instrumentos técnicos disponíveis à organização, como sistemas de tecnologia de informação considerados defasados e sem integração, elevado nível de processos físicos não digitalizados e ausência de protocolos eletrônicos para recepcionar os processos minerários.

Corroborando tal assertiva, encontra-se em Caldas e Wood Júnior (1999, p. 40) “uma cisão entre discurso e prática organizacional”, que nos remete aos Achados de Auditoria encontrados nos pareceres técnicos que elencam as debilidades orçamentárias e financeiras e de pessoal, a ausência de padronização dos procedimentos regulatórios e a carência de materiais de tecnologia da informação dificulta cumprimento de sua finalidade institucional, resultando em recomendações e determinações, tais como reestruturação institucional (normativos-jurídico e procedimentais) e ao cumprir com as deliberações exaradas nos acórdãos, constata-se então a publicação *do Relatório Integrado de Gestão/2020*, publicação de dois editais, sendo um para provimento de vagas para servidor, (Edital nº 1 -ANM, de 9 de dezembro de 2021 - Concurso público para o provimento de vagas no cargo de especialista em recursos minerais, conforme processo nº 48051.003043/2021-19) e outro publicado no dia 12 de março de 2022, para Contratação de Serviço de Consultoria Especializada de Apoio à Gestão de Inovação, Projetos, Processos e Tecnologia para viabilizar a Transformação Digital do Programa de Outorga 4.0 (Projeto: P170850 - Projeto de Assistência Técnica dos Setores de Energia e Mineral).

Diante do exposto, observa-se que ao exercer todo o seu potencial de controle externo, exarados nos Acórdãos pelo plenário da Colenda de Contas, o TCU fortalece e materializa a *accountability* horizontal e também contribui para estabelecer medidas que transforme, de vez, o padrão de comportamento

da agência reguladora, imprimindo-lhe um ritmo consentâneo com a contemporaneidade própria de uma gestão efetiva e eficaz, tal assertiva corrobora com Valadares (2013, p. 91) “a principal meta é fazer com que a administração pública seja administrada da mesma forma que a administração privada, tendo como foco o aumento da eficiência, eficácia, produtividade e redução de custos”.

Além da análise pautada no modelo de Rocha (2013, p. 908) e nas categorias de implicações endógenas e exógenas, realizou-se levantamento dos acórdãos que tiveram encaminhamentos mais relevantes para o trabalho.

Assim sendo, passaremos para a análise dos Acórdãos que permitiram a construção de uma visão sistêmica da ANM por parte do TCU, enquanto instituição de auditoria estatal que exerce seu controle sobre as questões regulatórias manejadas pela ANM, destacando-se os seguintes acórdãos:

1) TC 009.081/2017-8 - Acórdão 513/2018 Plenário - Objetivando mapear os riscos que evidenciem a ineficiência no uso de recursos públicos e no desempenho institucional da DNPM/ANM, a unidade instrutiva inferiu as fragilidades da DNPM/ANM através da ausência de uma estrutura institucional adequada para identificar e corrigir, eficientemente, inconsistências e irregularidades na atividade minerária. Nesse sentido, determinou duas frentes de ações: a) Uma primeira, interna ao DNPM, no sentido de aperfeiçoar o processo de planejamento das fiscalizações, tanto das condicionantes legais para a manutenção da outorga minerária quanto da arrecadação de receitas, utilizando critérios objetivos e análise de risco, materialidade e relevância para seleção dos processos minerários a serem fiscalizados, associado à melhoria do controle da execução dos planos e dos resultados alcançados; b) Outra linha de ação externa provimento de melhores recursos humanos, financeiros e de tecnologia da

informação ao departamento, a fim de que o DNPM seja capaz de, efetivamente, ter condições de cumprir seus deveres de fiscalização de outorgas e da CFEM. Diante disso, foi proposto dar ciência dessa situação aos órgãos que, em virtude de suas atribuições, possam adotar medidas que efetivamente transformem a realidade do DNPM, notadamente, Ministério de Minas e Energia, Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Fazenda, Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal e Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados.

a) Tipo de processo de auditoria: Relatório de Auditoria Operacional;

b) As falhas ou atos ilícitos:

— Prazos desarrazoados para análise de requerimentos finais de pesquisa e de planos de aproveitamento econômico;

— Controle deficiente das condições de manutenção das outorgas; e

— Estrutura inadequada para identificar e corrigir irregularidades na arrecadação da CFEM;

c) predominância de sanções: Recomendar a reavaliação da estrutura institucional;

— Revisão dos instrumentos jurídico-normativos dos processos fiscalizatórios.

Ao analisarmos o Acórdão supracitado, registra-se que no âmbito da ANM encontra-se lacunas normativas e deficiências institucionais crônicas, pressupondo a incapacidade técnica em sua atuação, ao observamos tal situação, relevante a lavra do Ministro Aroldo Cedraz - Relator do Acórdão 513/2018 Plenário:

Nesse sentido, relevante destacar que a inexistência de sistemas informatizados robustos capazes de tratar o volume de dados gerados mensalmente pelos milhares de entes regulados e entregar aos gestores informação útil de auxílio à tomada de decisão; escassez de pessoal especializado (último concurso ocorreu em 2010, com 72 vagas; e, ainda, escassez de recursos financeiros) (Acórdão 513, 2018).

Nessa toada, pode-se inferir que o desempenho institucional da Agência se mostrou praticamente semelhante ao longo dos anos, conforme lavra do Ministro Aroldo Cedraz (Relator do Acórdão 513/2018 Plenário):

Em face desses achados, que, na verdade, são repetições de fatos já apontados pelo TCU em outras auditorias realizadas entre 2010 e 2012 em relação à atuação do DNPM, a conclusão a que chego é de um quadro de completo abandono em que se encontra essa autarquia, um órgão que deveria ter papel de destacada importância no arranjo institucional responsável pelo setor mineral no país (Acórdão 513, 2018).

2) Processo TC 005.711/2011-Acórdão 657/2012-Plenário
- Objetivando examinar os procedimentos utilizados pela autarquia na fiscalização de unidades produtivas, a unidade instrutiva debruçou-se sobre o risco de que a fiscalização do DNPM não estivesse verificando adequadamente as informações contidas no relatório anual de Lavra (RAL) apresentado pelas mineradoras, neste sentido, temos as seguintes informações:

- a) Tipo de processo de auditoria: Relatório de Auditoria;
- b) As falhas ou atos ilícitos:
 - Inadequação da distribuição de recursos humanos e a insuficiência de materiais e de equipamentos e instrumentos de tecnologia da informação;
 - A deficiência na capacitação dos servidores;

c) A validação deficiente das informações prestadas no RAL;

— A insuficiência de informações no RAL sobre barragens de rejeitos e depósitos fossilíferos;

d) A insuficiência de detalhamento dos procedimentos a serem realizados em vistorias;

e) A deficiência na fiscalização realizada pela Superintendência de Minas Gerais;

f) Predominância de sanções:

— Recomendar a reavaliação da estrutura institucional;

— Revisão dos instrumentos jurídico-normativos dos processos fiscalizatórios.

Ao analisarmos o Acórdão supracitado, infere-se que no âmbito da ANM existe uma estrutura administrativa inadequada que não garante uma oferta razoável de serviços públicos; culminando com a falta de preparo dos servidores públicos e das lideranças; com uma realidade de planejamento incipiente; a ausência de uma organização que leve em conta a gestão de processos e os indicadores de qualidade como instrumentos para orientar a rotina de trabalho; dotada de uma cultura política assinalada pelo patrimonialismo, pela confusão entre o público e o privado, corroborando com tal assertiva a lavra do Ministro Raimundo Carreiro, (Relator do Acórdão 657/2012 Plenário):

No cenário descrito, não obstante o crescimento constante na arrecadação, vislumbro folgada margem para a melhoria do desempenho do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM. A reformulação da estrutura funcional, bem como dos sistemas informatizados daquela autarquia, obviamente dependente de um incremento orçamentário, levaria à obtenção de informações gerenciais precisas, elementos essenciais ao planejamento, à regulação e à fiscalização da atividade exploratória e do aproveitamento das substâncias minerais no país (Acórdão 657, 2012).

3) TC 018.935/2019-2 Acórdão 1837/2020 – objetivou avaliar a eficiência e a eficácia da atuação da Agência Nacional de Mineração em seus três macroprocessos finalísticos de regulação, outorgando a fiscalização do regime de PLG, neste sentido, temos as seguintes informações:

a) Tipo de processo de auditoria: Relatório de Auditoria;

b) as falhas ou atos ilícitos:

— Não atendimento do preceito constitucional que prioriza a organização da atividade garimpeira em cooperativa;

— Morosidade na instrução do requerimento e outorga da plg;

— Ineficiência e ineficácia do planejamento e da execução das ações de fiscalização das atividades de extração de substâncias minerais garimpáveis;

c) Predominância de sanções: Recomendar a reavaliação da estrutura institucional; Revisão dos instrumentos jurídico-normativos dos processos de regulação, outorga e fiscalização.

Ao analisarmos o Acórdão supracitado, infere-se que no âmbito da ANM, é notório a ineficiência funcional da mesma, corroborando com tal assertiva a lavra da Ministra Ana Arraes (Relatora do Acórdão 1837/2020):

O comprometimento da eficiência e da eficácia do planejamento e da execução das ações de fiscalização da ANM induz o cometimento de irregularidades e ilegalidades no aproveitamento de recursos minerais garimpáveis, impactando o patrimônio mineral nacional, a arrecadação da CFEM e ocasionando danos ambientais (Acórdão 1837, 2020).

04) TC 022.781/2018-8 Acórdão 2914/2020 – objetivou acompanhar e avaliar a estruturação da Agência Nacional de Mineração (ANM), de acordo com os parâmetros definidos pela Lei 13.575/2017 e boas práticas levantadas em outras agências reguladoras, neste sentido, temos as seguintes informações:

a) Tipo de processo de auditoria: Relatório de Auditoria Operacional;

b) As falhas ou atos ilícitos:

— Falhas no processo de regulação, fiscalização, normatização e transparência;

— Gestão processual deficiente;

— Ineficiência e ineficácia do planejamento e da execução das ações nas ações de regular, outorgar e fiscalizar;

c) Predominância de sanções: Determinar a reavaliação da estrutura institucional; Revisão dos instrumentos jurídico-normativos dos processos de regulação, outorga e fiscalização.

Ao analisarmos o Acórdão supracitado, infere-se que no âmbito da ANM é notório a presença de deficiências relacionadas ao planejamento estratégico, transparência, gestão de riscos, controles internos e capacitação dos servidores; inadequação e insuficiência de recursos humanos e de tecnologia de informação, corroborando com tal assertiva a lavra do Ministro Aroldo Cedraz (Relator do Acórdão 2914/2020):

Para alcançar as metas do Programa Mineração e Desenvolvimento (PMD), destaco: aprimorar a eficiência do setor nos ambientes público e privado; (ii) reestruturar e modernizar a ANM; (iii) alcançar maior otimização e celeridade na tramitação dos processos minerários; (iv) reduzir a quantidade de processos minerários dependentes de decisão administrativa; (v) realizar a gestão minerária com segurança jurídica, previsibilidade, confiabilidade e credibilidade e (vi) aumentar a eficiência na arrecadação da CFEM (Acórdão 2914, 2020).

5) TC 032.034/2015-6 - Acórdão 2440/2016 Plenário - objetivando avaliar a atuação do órgão no controle sobre a segurança das barragens para disposição temporária ou final de rejeitos de mineração, teceremos as seguintes observações:

a) Tipo de processo de auditoria: Relatório de Auditoria Operacional;

b) Falhas ou atos ilícitos:

— Estrutura orçamentária e financeira e de recursos humanos, com limitações significativas;

— Estrutura deficiente, sem alterações após o advento da Lei 12.334/2010;

c) Predominância de sanções: Recomendar a reavaliação da estrutura institucional; Revisão dos instrumentos jurídico-normativos dos processos fiscalizatórios.

Ao analisarmos o Acórdão supracitado, registramos limitações significativas na estrutura orçamentária e financeira e de recursos humanos da ANM, pressupondo a incapacidade técnica em sua atuação, corroborando com esse entedimento a lavra do Ministro José Múcio Monteiro (Relator do Acórdão 2440/2016 Plenário): “Trata-se de problemas intrínsecos ao órgão, ineficiente e sem condições materiais para cumprir de forma satisfatória suas atribuições” (Acórdão 2440, 2016).

Ao discutimos as implicações dos encaminhamentos dos pareceres realizados pelo TCU para o processo de *accountability* na atividade mineradora, a partir da leitura integral dos Acórdãos protocolados pela Corte de Contas, infere-se que há uma interação desta Corte com ANM, uma vez que durante a fase instrutiva dos processos, ao promover diligências para dirimir dúvidas, a unidade instrutiva oficializa-se através de instrumentos administrativos (ofícios, memorando, e-mail) ou por meios de reuniões in lócus ou remota, obtendo respostas às solicitações encaminhadas no sentido de esclarecimentos ou aperfeiçoamentos das temáticas expostas nos Acórdãos.

Nesse sentido, as respostas encaminhadas têm relação direta com o voto do relator, que posteriormente são proferidas pelos Ministros, culminando em decisões de cunho recomendatório e determinatório. As decisões de caráter recomendatório são

questões que na avaliação da Corte de Contas possuem relevância, mas ocorrem apenas em uma recomendação à gestão institucional, não sendo dotada de sanção, não possuindo caráter vinculativo, e, sim, de assessoramento. As palavras de Dourado (2011, p. 114) reforçam que “assim, o TCU não imiscui em seara diversa nem, tampouco, usurpa a função do regulador, mas o controla; e controlar entende-se que também significa assistir, direcionar e assessorar procedimentos e condutas a um determinado enfoque”.

Já as decisões de caráter de determinatório são de cumprimento vinculante, uma vez que, com base na sua obrigatoriedade, há uma intervenção direta na medida em que a aplicação é mandatória, comprovando a importância do TCU no exercício do controle externo e na promoção da transparência, bem como da *accountability* horizontal. Portanto, são decisões que também devem ser cumpridas, do contrário, geram diversas sanções, tais como: advertência; multa; suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos; declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública; e inserção do nome na dívida ativa da União, dentre outras consequências.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho tivemos como principal objetivo avaliar como se dá a atuação do TCU quanto ao controle externo à atuação da Agência Nacional de Mineração (ANM), que regula a atividade mineradora no Brasil no que se refere à temática *accountability*.

Para o desenvolvimento da questão utilizamos os aportes teóricos de O'Donnell (1998), Koppel (2005), Peruzzotti (2007), Abrucio e Loureiro (2004), Denhardt e Denhardt (2007), Campos (1990), Schedler (1999).

Para definir o que seria *accountability*, a pesquisa partiu do entendimento doutrinário a respeito do controle externo sobre a regulação e os entes reguladores, uma vez que não é uma opção dada ao Tribunal de Contas, mas sim um dever constitucional e legal da Corte de Contas, nesse sentido, é pertinente a observação de que a *accountability* é a prestação de contas dos bens e serviços públicos entregues à sociedade, em que o gestor público, de forma responsável, deve apresentar informações tempestivas e fidedignas de suas ações efetivadas em conformidade com o interesse público. Assim, a partir do momento em que se gera valor, a prestação do serviço é mais transparente e, sendo mais transparente, efetiva-se a *accountability* (Santos, 2019).

Diante desse entendimento, o estudo estruturou-se da seguinte forma: o Capítulo 1 pleiteou-se balizar o leitor para compreender os marcos regulatórios da atividade mineradora no Brasil, examinando-os para entender como se dá a trajetória institucional do Estado regulador, visto que o contexto histórico fornece subsídios para a compreensão dos arranjos jurídicos e institucionais na atualidade. Caracterizou-se o marco regulatório do setor mineral desde a *Constituição de 1891* até os dias atuais, buscou-se demonstrar o imbróglgio nas reformas regulatórias do setor de mineração; o Capítulo 2 examinou a atuação do TCU nas atividades reguladas pela ANM a partir dos seus relatórios de auditoria, no que concerne ao cumprimento de

mandamento constitucional que é exercer o papel fiscalizador e sancionador, contribuindo para a construção de competências e a disseminação de boas práticas nas agências reguladoras brasileiras, buscando-se construir um marco teórico para explicitar a importância do controle externo do Estado, demonstrado através do aporte teórico as justificativas para o exercício do controle externo pelo TCU; através dos mecanismos que fortalecem e concretizam a *accountability* horizontal; e o Capítulo 3, em um primeiro momento, buscou explorar, em profundidade, as implicações dos resultados de auditoria protocolados pelo TCU em relação à ANM. Nesse sentido, 49 acórdãos exarados na década 2010-2021 pela Corte de Contas foram catalogados para descrição e análise crítica, mapeando-os, sintetizando-os e transformando-os em um conjunto de informações que demonstravam as debilidades orçamentárias, financeira e de recursos humanos da DNPM/ANM, apesar do TCU há anos produzir relatórios sobre as condições extremamente limitadas do regulador, sem que as instituições de planejamento e alocação orçamentária do Legislativo e Executivo se mobilizassem. Em um segundo momento, a pesquisa explorou as medidas que o Tribunal efetivamente tomou para o fortalecimento e materialização do processo de *accountability* na atividade mineradora, revelando os esforços de institucionalização de uma cultura de boa governança pública e de suas práticas nas agências reguladoras brasileiras.

Ao analisarmos os marcos regulatórios da atividade mineradora no Brasil e a evolução de seus diplomas normativos, infere-se que os institutos têm como princípio norteador a ampliação e intensificação da exploração mineral do país, aumentando, dessa forma, a participação do Estado nos resultados econômicos gerados pela mineração. Contudo, os processos de criação dos institutos jurídicos-normativos do setor mineral não visam a criação de mecanismos de regulação,

que garantam a internalização dos custos socioambientais nos projetos que possibilitem definir mais claramente áreas e situações onde os prejuízos econômicos e ambientais gerados pela mineração inviabilizariam sua implementação, indicando a debilidade democrática sobre a qual se pretende reordenar as regras e o funcionamento de um setor tão estratégico para a economia e a política de um país.

Com base no segundo objetivo proposto, que era caracterizar a atuação do TCU nas atividades reguladas pela ANM a partir dos seus relatórios de auditoria, nota-se que a Corte de Contas, além de exercer o papel fiscalizador e sancionador, também contribui para a construção de competências e a disseminação de boas práticas nas agências públicas brasileiras. Esses resultados evidenciam que a incorporação dos princípios, padrões e modelos de boa governança nas agências reguladoras deve ser uma prioridade governamental, pois representa seu compromisso com a excelência na prestação do serviço público, além da transparência, da integridade e da responsividade esperadas de um governo democrático.

A atuação do TCU, no desempenho do controle externo do processo regulatório, tem dado legitimidade ao processo regulatório brasileiro na medida em que tem garantido a *accountability* dos processos de gestão regulatória, de forma a permitir a coerência, a eficácia e a efetividade do modelo de agências independentes.

Conforme indicado anteriormente, o terceiro objetivo proposto é discutir as implicações dos encaminhamentos dos resultados das auditorias realizadas pelo TCU para o processo de *accountability* na atividade mineradora e, nesse sentido, concluímos que a prerrogativa de controle do TCU o legitima para desempenhar seu papel, pois ao impor determinações, recomendações e sanções administrativas nos pareceres prévios, fortalece e concretiza o controle externo.

Destaca-se que a Corte de Contas não exerce a função reguladora, pois suas decisões não podem ter o objetivo de assumir essa função das agências, mas sim verificar a atuação das agências reguladoras em sua missão, observando se elas estão exercendo as competências previstas por lei, dentro dos critérios de eficiência, economicidade, efetividade e eficácia. A atuação do TCU por intermédio das fiscalizações realizadas busca contribuir para o aprimoramento das atividades das agências reguladoras, tornando assim mais forte e estável o ambiente regulatório brasileiro, objetivando sempre a melhoria da atividade de regulação dos serviços públicos.

Ao analisarmos integralmente e individualmente os Acórdãos, conclui-se que as auditorias executadas pelo TCU realizam um diagnóstico profundo da estrutura organizacional da agência reguladora, e constata as debilidades institucionais referentes a gestão da ética e programa de integridade; transparência e *accountability*; governança e auditoria interna; e gestão de riscos e controles internos. As condições fáticas repetem-se no tempo e fundamentam posturas subseqüentes da Corte de Contas, como recomendações, determinações ou aplicação de sanções aos gestores públicos e propositura de encaminhamento dos referidos Acórdãos para ciência dessa situação aos órgãos que, em virtude de suas atribuições, pudessem adotar medidas que efetivamente transformam a realidade da ANM, notadamente, Ministério de Minas e Energia, Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Fazenda, Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal e Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados.

Apesar do setor mineral nacional possuir uma estrutura diversificada, na qual atores governamentais, empresariais e da sociedade possuem papéis relevantes para o fomento, produção e desenvolvimento da atividade, através da realização

de auditorias, o Tribunal de Contas da União aponta que o setor minerário brasileiro possui grave déficit institucional, que compromete o alcance dos resultados esperados para a regulação e a fiscalização da atividade, tais como: a) limitações orçamentárias e financeira; b) quadro técnico deficitário; c) insuficiente capacitação do corpo técnico; e) altíssima exposição à fraude e corrupção e, por fim, f) deficiências que persistem mesmo com a criação da agência reguladora

Contudo, ao diagnosticar profundamente a estrutura organizacional, determinar e recomendar ações à ANM, o TCU cumpre com sua missão constitucional e legal e a ANM reestrutura-se através de ações que se conectam e se relacionam para o atendimento às necessidades dos diversos públicos-alvo da Agência, potencializando seus instrumentos de gestão organizacional, tal assertiva encontra respaldo no momento da publicação do Relatório Integrado de Gestão/2020, publicação de dois editais, sendo um para provimento de vagas para servidor (Edital nº 1 -ANM, de 9 de dezembro de 2021 - Concurso público para o provimento de vagas no cargo de especialista em recursos minerais, conforme processo nº 48051.003043/2021-19), e outro publicado no dia 12 de março de 2022, para Contratação de Serviço de Consultoria Especializada de Apoio à Gestão de Inovação, Projetos, Processos e Tecnologia para viabilizar a Transformação Digital do Programa de Outorga 4.0 (Projeto: PI70850 - Projeto de Assistência Técnica dos Setores de Energia e Mineral, no Relatório Integrado de Gestão/2020, na expedição dos Relatórios, Informes e Processos de Representação - Exercício 2021, contido no relatório de gestão 2020; publicação do planejamento estratégico que objetiva garantir que a ANM esteja no caminho certo e que as estratégias adotadas estejam adequadas à realidade da instituição, uma vez que o Planejamento Estratégico é o principal instrumento de gestão

da ANM, no qual são apresentados os objetivos da Agência, no horizonte de um lapso temporal de 10 anos, e as ações a serem empreendidas, é um compromisso firmado pela ANM junto à sociedade e seus servidores. Subdivididos em três perspectivas: Sociedade, Processos Internos, Aprendizado e Conhecimento e, por fim, o mapa estratégico previsto no Plano Estratégico.

Dessa forma, pode-se concluir que a contribuição da pesquisa para o debate institucional do setor mineral nacional, em relações aos atores sociais, como das instituições governamentais, concretizam e legitimam a *accountability* horizontal.

Por fim, maiores avanços e resultados serão possíveis com a ampliação da agenda de pesquisa sobre análises institucionais da regulação mineral, *accountability*, marcos regulatórios do setor mineral, como a realizada nesse trabalho sobre a regulação mineral, no sentido de verificar a eficiência e a eficácia no âmbito da Agência Nacional de Mineração.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. *In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (orgs.). Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, Campus, 2004.
- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Rev. Adm. Pública*, v. 41, n. esp., p. 67-86, 2007.
- ABRUCIO, F. L.; ARANTES, R. B.; TEIXEIRA, M. A. C. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. *Revista do serviço público*, v. 56, n. 1, p. 57-84, 2005.
- ACSELRAD, H. Mariana, novembro de 2015: a genealogia política de um desastre. *In: ZHOURI, A. (org.). Mineração: violências e resistências: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil*. Marabá: Editorial Iguana. cap. 4. p. 155-175, 2018.
- AFFONSO, S. B. Eficácia das Decisões dos Tribunais de Contas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, ano 14, n. 24, p. 129-133, jan./jun. 2006.
- AFONSO, A. A propósito de políticas de accountability em educação: leituras outras em torno de projeto de pesquisa. *In: SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L. Políticas de accountability em educação: perspectivas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização*. Ijuí: ed. Unijuí, 2019.
- AFONSO, A. Para uma conceptualização alternativa de accountability em educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/VPqPJYdyZ5qBRKWVfZfDQ3m/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 mar. 2019.
- ALBUQUERQUE, M. D. G. *Análise das inconsistências apontadas pelo TCE-AM nas prestações de contas anuais dos executivos municipais: uma abordagem ao controle externo*. 2016. 145 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade e Controladoria) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2016. Disponível em: <http://tede.ufam.edu.br/handle/tede/5433>. Acesso em: 10 abr. 2022.
- ALBUQUERQUE JÚNIOR, A. E. *et al.* As agências reguladoras federais e os canais de controle e participação da sociedade. *Revista gestão e sociedade*, Belo Horizonte, v. 7, n. 18, p. 303-325, set./dez. 2013.

- ALMEIDA, H. M. *Mineração e meio ambiente na Constituição Federal*. São Paulo: LTr, 1999.
- ANGÉLICO, F. *Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para accountability democrática no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9905/disserta%c3%a7%c3%a3o_Fabiano_vF.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 07 jan. 2021.
- ANM. Agência Nacional de Mineração. *Relatório de Gestão 2020*. Brasília, DF: ANM, 2021.
- ARAGÃO, A. S. *A regulação Estatal na economia: agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- ARANHA, A. L. M. *A Rede brasileira de instituições de accountability: um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local*. Tese (Doutorado em Ciências políticas) — Faculdade de filosofia e ciências humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2015.
- ARANHA, A. L.; FILGUEIRAS, F. *Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual*. Brasília: Enap, 2016. (Cadernos, 44).
- ARANTES, R. B. *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Eds.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 109-147.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. 70. ed. São Paulo: Edições, 2016.
- BEDRAN, E. *A mineração à luz do direito brasileiro: comentário, doutrina e jurisprudência*. v. 3. Rio de Janeiro: Editora Alba Limitada, 1957.
- BEHN, R. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da “accountability” democrática. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Ano 49, n. 4, p. 5-44, 1998.
- BEMERGUY, M. *O papel do controle externo na regulação de serviços de infraestrutura no Brasil*. 2004. 43 f. Monografia (Especialização em Controle Externo) Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2004. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-papel-do-controle-externo-na-regulacao-de-servicos-de-infra-estrutura-no-brasil.htm>. Acesso em: 18 mar. 2022.
- BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011. Disponível em: <https://>

- www.scielo.br/j/rsocp/a/YkZsZbDQpz94zmpNdrRWwyt/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 10 jul. 2021.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia*: uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- BONAVIDES, P. *Do estado liberal ao estado social*. 8. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.
- BOURDIEU, P. *Sobre o Estado*: curso no Collège de France (1989-1992). São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- BRASIL, D. R. et al. *A emergência do direito dos desastres na sociedade de risco globalizada*. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em: 13 dez. 2020.
- BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 02 maio 2021.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Projeto de Lei 5.807 de 2013*. Dispõe sobre a atividade de mineração, criação do Conselho Nacional de Política Mineral e a Agência Nacional de Mineração – ANM e dá outras providências. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/502906>. Acesso em: 02 maio 2021.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Substitutivo ao Projeto de Lei 5.807 de 2013, que dispõe sobre a atividade de mineração, criação do Conselho Nacional de Política Mineral e a Agência Nacional de Mineração – ANM e dá outras providências*. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=34E76E6440E5A29D65F843EAD4EC33C.proposicoesWebExterno1?codteor=1101841&filename=PL+5807/2013. Acesso em: 03 jan. 2021.
- BRASIL. *Decreto nº 5.051 de 19 de abril de 2004*. Promulga a Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Brasília, DF, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%205.051%2C%20DE%2019,sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais.&text=O%20PRESIDENTE%20DA%20REP%C3%A9BLICA%20%2C%20no,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 02 maio 2021.
- BRASIL. *Decreto nº 9406 de 12 de junho de 2018*. Regulamenta o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, a Lei nº 6.567, de 24 de setembro de

- 1978, a Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989, e a Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017. Brasília, DF, 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9406.htm. Acesso em: 02 maio 2021.
- BRASIL. *Decreto nº 9.587, de 27 de novembro 2018*. Instala a Agência Nacional de Mineração e aprova a sua Estrutura Regimental e o seu Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9587.htm. Acesso em: 25 abr. 2021.
- BRASIL. *Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890*. Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes à receita e despesa da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D00966-A.html. Acesso em: 25 abr. 2022.
- BRASIL. *Decreto - Lei nº 227 de 28 de fevereiro de 1967*. Dá nova redação ao Decreto-Lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940. (Código de Minas). Brasília, DF, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0227.htm. Acesso em: 02 maio 2021.
- BRASIL. *Lei 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 nos 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei no 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). Brasília, DF, 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13575.htm. Acesso em: 02 maio 2021.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. DOU de 5.5.2000. Alteração: LC 131/2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 08 out. 2021.
- BRASIL. *Lei 13.540 de 18 de dezembro de 2017*. Altera as Leis nos 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). Brasília, DF, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13540.ht. Acesso em: 02 maio 2021.
- 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 nº 11.046, de 27 de

dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/533805601/lei-13575-17>. Acesso em: 25 mar. 2021.

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 nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/533805601/lei-13575-17>. Acesso em: 25 mar. 2019.

BRASIL. *Medida Provisória nº 789 de 25 de julho de 2017*. Altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e a Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais. Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/mpv/mpv789.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20789%2C%20DE%2025%20DE%20JULHO%20DE%202017.&text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%207.990,pela%20Explora%C3%A7%C3%A3o%20de%20Recursos%20Minerais%20. Acesso em: 02 maio 2021.

BRASIL. *Medida Provisória nº 790 de 25 de julho de 2017*. Altera o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 - Código de Mineração, e a Lei nº 6.567, de 24 de setembro de 1978, que dispõe sobre regime especial para exploração e aproveitamento das substâncias minerais que especifica e dá outras providências. Brasília, DF, 2017d. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2017/medidaprovisoria-790-25-julho-2017-785249-norma-pe.html>. Acesso em: 02 maio 2021.

BRASIL. *Medida Provisória nº 791 de 25 de julho de 2017*. Cria a Agência Nacional de Mineração e extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral. Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19197462/doi-2017-07-26-medida-provisoria-n-791-de-25-de-julho-de-2017-19197402. Acesso em: 02 maio 2021.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. *Plano Nacional da Mineração - 2030*. Brasília, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/geologia-mineracao-e-transformacao-mineral/>

- plano-nacional-de-mineracao-2030-1/documentos/pnm-2030.doc/view. Acesso em: 02 maio 2021.
- BRASIL. Tribunal de contas da união - TCU. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Brasília: TCU, 2014. 80p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF. Acesso em: 08 out. 2021.
- BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. O Controle Externo das Agências Reguladoras. Questões Relevantes sobre o Setor Elétrico e de Petróleo e Gás Natural. Brasília: TCU, Sefid, 2003.
- BRASIL. *Tribunal de Contas da União* (2019). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 25 mar. 2022.
- BRITO, T. D. S.; PEREZ, O. C. Accountability nas Organizações do Terceiro Setor. *Revista pensamento & realidade*, v. 29, n. 4, p. 99-116, 2014.
- CABRAL, F. G.; CABRAL, D. R. O Tribunal de Contas da União (TCU) e seu papel para uma accountability horizontal efetiva. *Revista de direito administrativo e infraestrutura*. São Paulo: Thomson Reuters; Livraria RT, v. 2, n. 6, p. 143-164, 2018. DOI: 10.48143/rdai/06.fgc. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/88>. Acesso em: 15 abr. 2022.
- CALDAS, M. P.; WOOD JÚNIOR, T. Para inglês ver: importando tecnologia gerencial no Brasil. In: CALDAS, M. P.; WOOD JÚNIOR, T. *Transformação e realidade organizacional: uma perspectiva brasileira*. São Paulo: Atlas, 1999.
- CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de administração pública*. Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.
- CANOTILHO, J. J. G.; LEITE, J. R. M. (orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CARNEIRO, P. A. S.; MATOS, R. E. L. Geografia Histórica da Ocupação da Zona da Mata Mineira: acerca do mito das “áreas proibidas”. In: Seminário sobre a economia mineira, 14., 2010, Diamantina. *Anais...* Diamantina: [S.n.], 2010. Disponível em: <https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2010/D10A081.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.
- CASTRO, E. M. R. D.; CARMO, E. D. (orgs.). *Dossiê desastres e crimes da mineração em Barcarena, Mariana e Brumadinho: análise crítica de políticas e práticas empresariais da mineração, despegulação [i. e. desregulação] ambiental e violação de direitos nos municípios de: Barcarena (Pará),*

- Mariana, Brumadinho (Minas Gerais) e São Luis (Maranhão). Belém: NAEA, 2019.
- CELLARD, A. A análise documental. *In: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008.
- CENEVIVA, R. Accountability: novos fatos e novos argumentos: uma revisão da literatura recente. *In: Encontro de Administração Pública e Governança, 2., 2006*, São Paulo. *Anais...* São Paulo: ANPAD, 2006. Disponível em: http://anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=NjU2Ng==. Acesso em: 02 maio 2022.
- CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. *Metodologia científica*. 5. ed. [S.l.]: Prentice Hall, 2002.
- COELHO, T. P. *Projeto grande Carajás: trinta anos de desenvolvimento frustrado*. Marabá: Iguana, 2015. (A questão mineral no Brasil v. 1). Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/qml_2ed_1.pdf. Acesso em: 07 abr. 2022.
- COSTA, L. B. D. *Limites da accountability em perspectiva: guia educativo sobre transparência de gastos com a segurança pública no Amazonas*. 2021. 131 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos) – Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2021.
- COSTA, L. O. *A natureza jurídica dos tribunais de contas eficácia de suas decisões*. 2014. 57 f. TCC (Graduação em Direito) – Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2014.
- COTA, R. G.; COELHO, M. C. N.; RIO, G. A. P. Formulação da política mineral no Brasil (uma contribuição). *Revista de Administração Pública*, v. 20, n. 1, p. 92-116, 1986.
- DALLARI, A. A. Desvio de poder na anulação de ato administrativo. *Revista eletrônica de direito do estado (rede)*, n. 7, jul./ago./set. 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 03 dez. 2020.
- DALLARI, A. A. Controle político das agências reguladoras. *Revista trimestral de direito público*. São Paulo: Malheiros, n. 38, p. 16-22. 2002.
- DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. The New Public Management, Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, v. 60, n. 6, p. 549-59, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>. Acesso em: 25 mar. 2022.
- DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. *The new public service: serving, not steering*. New York: M.E Sharpe, 2007. Disponível em: http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20

- ADMINISTRATION%20The%20new%20public%20service%20
serving.%20not%20steering.pdf. Acesso em: 25 mar. 2022.
- DERANI, C. *Direito ambiental econômico*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2008.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- EMMENDOERFER, M. L. *et al.* Usos da pesquisa documental em estudos sobre administração pública no Brasil. *Teoria e prática em administração*, v. 6, n. 1, p. 41-68, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/tpa/article/view/25211/15650>. Acesso em: 06 abr. 2022.
- EMMENDOERFER, M. L.; Silva, J. L. D.; CUNHA, N. R. D. S. Análise Documental Ilustrada em Administração Pública: uma Proposta Operacional (Re) Aplicável. *Teoria e prática em administração*, v. 10, n. 2, p. 23-41, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21714/2238-104X2020v10i2-51394>. Acesso em: 06 abr. 2022.
- ENRÍQUEZ, M. A. R. D. S. *Maldição ou dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- EUCLYDES, F. M.; VALADARES, J. L.; MACEDO, A. S.; MACEDO, S. V. Capacidades estatais e mineração: uma análise da agência nacional de regulação. *Revista de administração pública*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 163-175, 2022. DOI: 10.1590/0034-761220210203. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/85332>. Acesso em: 19 fev. 2022.
- FAUSTO, B. *História do Brasil*. 12. ed. São Paulo: EDUSP, 2006.
- FERNANDES, J. U. J. *Tribunais de Contas do Brasil*. 3. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.
- FERRARA, M. *et al.* (coord.). *Estudos de direito minerário*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 127.
- FERREIRA FILHO, M. G. *O Poder Constituinte*. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.
- FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L. Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª conferência nacional sobre transparência pública. *Revista de Contabilidade e Controladoria*, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 73-88, jan./abr. 2014.
- FILGUEIRAS, F. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova*, v. 84, p. 65-94, 2001.

- FILGUEIRAS, F. Sociedade civil e accountability societal no controle da corrupção no Brasil. *In: Encontro anual da ANPOCS*. 35., 2011, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: ANPOCS, 2011. p. 1-38. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-35-encontro/gt-29/gt04-%2019/872-sociedade-civil-e-controle-social-da-corrupcao-no-brasil/file>. Acesso em: 15 ago. 2021.
- FILGUEIRAS, F. Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: Regras, discricionariedade e reformas no Brasil. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 349-387, 2011. Doi: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582011000200005> Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/h6s3prZhLQP6YqJMg4LG6ft/?lang=pt>. Acesso em: 07 mar. 2021.
- FILGUEIRAS, F.; MONTANDON, A. M.; OLIVEIRA, B. M. A.; ABREU, I. M. Corrupção, cultura política e reformas no Brasil. *Revista de Ciências Humanas*, v. 10, n. 2, p. 318-334, jul./dez. 2010.
- FONSECA, F.; ANTUNES, F.; SANCHEZ, O. Controles internos. *In: SPECK, B.W. (org), Caminhos da transparência*. Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2001.
- FREIRE, W. *Direito Ambiental aplicado à Mineração*. Belo Horizonte: Editora Mineira de Livros Jurídicos, 2005.
- GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GOMES, M.; ARAÚJO, R. Controle externo. *In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. (orgs), Corrupção e controles democráticos no Brasil*. Brasília, DF: CEPAL/IPEA, 2008. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 32).
- GOMES, A. Legislação ambiental e direito: um olhar sobre o artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil. *Revista Científica Eletrônica de Administração*, v. 8, n. 4, jun. 2008. Disponível em: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:BiQiG0mLQOUJ:faef.revista.inf.br/imagens_arquivos/arquivos_destaque/82cTo2lojkSSIsf_2013-4-30-12-15-57.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em: 25 mar. 2022.
- GOMES, F. L.; SAMPAIO, T. B. O controle da administração pública e o conflito entre as decisões do TCU e as deliberações do CNJ. *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, v. 280, n. 1, p. 159-182, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/83682/79368>. Acesso em: 07 abr. 2022.
- GROSSI, Y. D. S. *Mina de Morro Velho: a extração do homem: uma história da experiência operária*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- GUDYNAS, E. Extractivismos en America de Sur: conceptos y sus efectos

- derrame. In: ZHOURI, A.; BOLADOS, P.; CASTRO, E. (orgs.). *Mineração na América do Sul: neoextrativismo e lutas territoriais*. São Paulo, Annablume, 2016.
- IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Chamada Pública nº 105/2019 - Projeto: "Mapeamento e diagnóstico do setor de mineração brasileiro"*. 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35244&Itemid=444. Acesso em: 14 dez. 2020.
- JUSTEN FILHO, M. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- KAUARK, F. S.; MANHÃES, F. C.; MEDEIROS, C. H. *Metodologia da Pesquisa*. Bahia: Litterarum, 2010.
- KOPPELL, J. G. S. Pathologies of accountability: icann and the challenge of "multiple accountabilities disorder". *Public administration review*, v. 65, n. 1, p. 94-108, 2005.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Fundamentos de metodologia científica*. SP: Atlas, 2010.
- LIMA, E. C. P. Os tribunais de contas, a pandemia e o futuro do controle: uma introdução. In: LIMA, E. C. P. (coord.). *Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.
- LIMA, P. C. R. (coord.). *Setor mineral rumo a um novo marco legal*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. 276 p. – (Série cadernos de altos estudos; n. 8).
- LIMA, R. M. *Regras fiscais e o controle quantitativo da dívida pública federal no Estado Democrático de Direito*. São Paulo: Blucher, 2021.
- MACEDO, S. V. *Entre diálogos e discursos: implicações do acesso à informação no controle social em nível local*, 2019. 189 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2019.
- MAJONE, G. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 50, n. 1, p. 5-36, jan./mar. 2006.
- MALERBA, J.; MILANEZ, B. *Um novo código mineral para quê?* Le Monde Diplomatique (Brasil), São Paulo, p. 22-23, 05 dez. 2012. Disponível em: <https://www.ufjf.br/poemas/files/2014/07/Malerba-2012-Um-novo-c%C3%B3digo-mineral-para-qu%C3%AA.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2019.
- MALERBA, J. Apresentação: áreas livres de mineração: por que e para quê? In: MALERBA, J. (org.). *Diferentes formas de dizer não: experiências internacionais de resistência, restrição e proibição ao extrativismo mineral*. Rio de Janeiro: FASE, p. 9-18, 2014.

- MAINWARING, S.; WELMA, C. (eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization), 2003.
- MAZINI, E. S.; LARA, M. L. Novas perspectivas no processamento e divulgação de informações públicas. *Transinformação*, Campinas, v. 22, n. 3, p. 247-253, set./dez. 2010.
- MEDEIROS, A.; CRANTSCHANINOV, T.; SILVA, F. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 3, p. 745-775, 2013.
- MEIRELES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.
- MENEZES, M. O Tribunal de Contas da União, controle horizontal de agências reguladoras e impacto sobre usuários dos serviços. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 107-125, out. 2012.
- MENEZES, H. C. M. *A accountability educacional – arquétipo do estado gerencial e avaliador: os (des)caminhos da democracia e a preservação do establishment*. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira) – Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.
- MICHEL, M. H. *Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais*. São Paulo: Atlas, 2009.
- MIGUEL, L. F. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. *ANPOCS*, São Paulo, n. 59, p. 5-42, 2005.
- MILANEZ, B. O novo marco legal da mineração: contexto, mitos e riscos. In: MALERBA, J.; MILANEZ, B.; WANDERLEY, L. J. (orgs.). *Novo marco legal da mineração no Brasil: Para que? Para quem?* Rio de Janeiro: Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional, v. 1, p. 19-88, 2012. Disponível em: <https://www.uufjf.br/poemas/files/2014/07/Milanez-2012-O-novo-marco-legal-da-minera%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2021.
- MILANEZ, B. *et al.* Antes fosse mais leve a carga: introdução aos Argumentos e recomendações referente ao desastre da samarco/vale/BHP billiton. In: ZONTA, M.; TROCATE, C. (orgs.). *Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da samarco/ vale / bhp billiton*. Marabá: Editorial Iguana, 2016. Cap. 1. P. 17-54. (A questão mineral no Brasil v.2). Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/a_questao_mineral-vol2_24out_1.pdf. Acesso em: 07 abr. 2022.

- MILANEZ, B.; SANTOS, R. S. P. Neoextrativismo no Brasil? Uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 10, n. 19, 2013. Disponível em: <https://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1940>. Acesso em: 21 abr. 2021.
- MILANEZ, B. *et al.* *Entendendo a mineração — entre mitos e meias-verdades*. 2017. Disponível em: <https://medium.com/@Comitemineracao/entendendo-a-minera%C3%A7%C3%A3o-entre-mitose-meias-verdades-4ebf08bc70d3>. Acesso em: 06 mar. 2021.
- MONTEIRO, M. A. Meio século de mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 187-207, abr. 2005. Doi: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142005000100012>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000100012&lng=en&nrm=ISO. Acesso em: 25 mar. 2022.
- MONTESQUIEU, C. S. *O Espírito das leis*. Brasília: Ed. UnB, 1995.
- MOREIRA NETO, D. F. Democracia e contrapoderes. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 258, p. 47-80, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8609/7347>. Acesso em: 08 set. 2022.
- MOTA, A. C. Y. H. A. *Accountability no Brasil: os cidadãos e os seus meios institucionais de controle dos representantes*. Tese (Doutorado em ciências políticas) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- MOTTA, P. R. A modernização da Administração Pública brasileira nos últimos 40 anos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, edição especial comemorativa, p. 87-96, 2007.
- MOTTA, R. S. Princípios da regulação econômica. In: RAMALHO, P. I. S. (org). *A Regulação e agências reguladoras: governança e análise do impacto regulatório*. Brasília: Arvisa, 2009.
- NODARI, A. S. R. A Política Mineral na Constituição de 1967. In: TAPAJÓS, V. Debates parlamentares na Constituição de 1967. *RIHGB*, Rio de Janeiro, Ano 148, n. 357, p. 565-566, out./dez. 1987. Disponível em: <https://www.ihgb.org.br/pesquisa/hemeroteca/atas/item/97859-debates-parlamentares-na-constitui%C3%A7%C3%A3o-de-1967,-coordena%C3%A7%C3%A3o-de-ariadne-da-silva-rocha-nodari.html>. Acesso em: 25 dez. 2021.
- NODARI, A. S. R. *et al.* *A política mineral na Constituição de 1967*. Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 1987. (Série Estudos e Documentos, 02). Disponível em: <https://mineralis.cetem.gov.br/bitstream/cetem/308/1/sed-02.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2021.

- NUNES, C. N. *Transparência e accountability na agência reguladora de petróleo, gás natural e biocombustíveis do Brasil*. 2020. 112 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2020.
- OLIVEIRA, J. C. *Governo recomenda cautela na revisão do Código de Mineração*. Agência Câmara de Notícias. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/795578-governo-recomenda-cautela-na-revisao-do-codigo-de-mineracao/>. Acesso em: 02 maio 2022.
- OLIVIERI, C. O controle interno como instrumento de accountability horizontal: uma análise exploratória da controladoria geral da união. *In: Encontro de Administração Pública e Governança, 2., 2006*, São Paulo. *Anais...*, São Paulo: EnAPG, 2006. p. 1-12. Disponível em: http://anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=NjU0OQ==. Acesso em: 04 dez. 2021.
- OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. *Rev. Adm. Pública*, v. 45, n. 5, p. 1395-1424, 2011. Doi: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000500007>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/Gq9bdrHzFwqX3q6vrjTnqBJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 out. 2021.
- OLIVIERI, C.; LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; ABRUCIO, F. L. Control and Public Management Performance in Brazil: Challenges for Coordination. *International Business Research*, v. 8, n. 8, p. 181-190, 2015. Doi: 10.5539/ibr.v8n8p181. Disponível em: <https://www.ccsenet.org/journal/index.php/ibr/article/view/49437>. Acesso em: 13 out. 2021.
- O'DONNELL, G. *Democracia, agência e estado: estudo com intenção comparativa*. São Paulo: Paz e Terra, 2011. Disponível em: http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Democracia_Agencia_estado_Donnell_sumario.pdf. Acesso em: 22 nov. 2021.
- O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvtQR88QggqcdWW6vXP8j/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 jan. 2022.
- O'DONNELL, G. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, n. 11, p. 11-31, 2004. Disponível em: <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37355/20873>. Acesso em: 07 set. 2021.
- PASCOAL, V. F. (coord.). *Direito financeiro e controle externo*. 9. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.
- PINHO, J. A. G.; Sacramento, A. R. S. Accountability já podemos traduzi-la para

- o Português? *Revista de administração pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009. Disponível em: scielo.br/j/rap/a/g3xgtqkwFJS93RSnHFTsPDN/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 4 maio 2022.
- PINTO, M. S. Aspectos da história da mineração no Brasil Colonial. In: LINS, F. A. F. (org.). *Brasil 500 Anos: a construção do Brasil e da América Latina pela mineração*. Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2000. p. 27-44. Disponível em: https://mineralis.cetem.gov.br/bitstream/cetem/692/1/500anos_BLOCO%20I.pdf. Acesso em: 4 maio 2022.
- PIOVESAN, A.; TEMPORINI, E. R. Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública. *Revista de Saúde Pública*, v. 29, n. 4, p. 318-325, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsp/a/fF44L9rmXt8PVYLNvphJgTd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 4 maio 2022.
- PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. Universidade Feevale: Novo Hamburgo, 2013.
- PRZEWORSKI, A.; CHEIBUB, J. A. Democracia, eleições e responsabilidade política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 35, p. 1-20, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/Yf5ypDQ4DjV6VGTvj6YGPnh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 4 maio 2022.
- PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do estado: uma perspectiva agente x principal. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. K. (orgs.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- RAMOS, J. R. A. Mineração no Brasil Pós-Colonial. In: LINS, F. A. F. (org.). *Brasil 500 anos: a construção do Brasil e da América Latina pela mineração*. Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2000. p. 59-63. Disponível em: https://mineralis.cetem.gov.br/bitstream/cetem/692/1/500anos_BLOCO%20I.pdf. Acesso em: 4 maio 2022.
- RAQUEL, I. *Governança pública: a consolidação de uma matriz com atributos que caracterizam o tema, na perspectiva de especialistas*, 2012. 176 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.
- RIBEIRO, G. M. A.; SOUSA, R. C. A mineração em terras indígenas na Amazônia: uma análise constitucional. In: BRASIL, D. R. *et al.* *A emergência do direito dos desastres na sociedade de risco globalizada*. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020.

- RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 2011.
- ROCHA, A. C. A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 901-926, jul./ago. 2013.
- ROCHA, A. C. *Realização do potencial de accountability dos pareceres prévios do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina*. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal da Bahia, Bahia, 2011.
- ROCHA, A. C. Accountability: Três Modelos Teóricos, Três Abordagens. *In: Encontro nacional da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em administração*, 34., 2010, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2010. p. 1-15. Disponível em: http://anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=MTE3MzM=. Acesso em: 4 maio 2022.
- ROCHA, A. C. Accountability na administração pública: a atuação dos tribunais de contas. *In: Encontro nacional da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em administração*, 33., 2009, São Paulo. *Anais...* São Paulo: ANPAD, 2009. p. 1-16. Disponível em: http://anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=MTAzODc=. Acesso em: 04 maio 2022.
- ROCHA, A. C. O Processo Orçamentário Brasileiro como Instrumento de Accountability. *In: Encontro de Administração Pública e Governança*, 3., 2008, Salvador. *Anais...* Salvador: EnAPG, 2008. p.1-15. Disponível em: http://anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=OTg3Nw=. Acesso em: 04 maio 2022.
- ROCHA, A. C. *et al.* A coprodução do controle como bem público essencial à accountability. *In: Encontro da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em administração*, 36., 2012, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2012. p. 1-16. Disponível em: http://anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=MTQzODE=. Acesso em: 04 maio 2022.
- ROCHA, A. C. *et. al.* Transparência como elemento da coprodução na pavimentação de vias públicas. *Cadernos de gestão pública e cidadania*, v. 24, n. 78, p. 01-22, 2019. Doi: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v24n78.74929>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/74929>. Acesso em: 12 abr. 2022.
- ROCHA, C. A. A. *O modelo de controle externo exercido pelos Tribunais de Contas e as proposições Legislativas sobre o tema*. 2019. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/156/41.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 4 maio 2022.

- RODRIGUES, M. Â. V. Democracia vs. eficiência: como alcançar equilíbrio em tempo de crise financeira. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 1, p. 88-104, 2017. Doi: <https://doi.org/10.1590/0034-7612165400>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/wPjnSjpGc7bhCd86bPctw4n/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 04 maio 2022.
- ROMZEK, B. S.; DUBNICK, M. J. Accountability in the Public Sector: lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, v. 47, n. 3, p. 227-238, 1987. Doi: <https://doi.org/10.2307/975901>. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/975901?origin=crossref>. Acesso em: 4 maio 2022.
- SANTOS, A. O. *Um indicador de valor público para melhor compreensão da accountability*. 2019. 365 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/32355>. Acesso em: 4 maio 2022.
- SANTOS, R. S. P.; MILANEZ, B. A construção do desastre e a “privatização” da regulação mineral: reflexões a partir do caso do Vale do Rio Doce. In: ZHOURI, A. (org.). *Mineração: violências e resistências* [livro eletrônico]; um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil. Marabá: Editorial Iguana, 2018. Cap. 3. p. 111-154. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/ebook_mineracaoviolencairesistencia1.pdf. Acesso em: 07 abr. 2022.
- SARLET, I. W. Estado democrático de direito e os limites da liberdade de expressão na constituição federal de 1988, com destaque para o problema da sua colisão com outros direitos fundamentais, em especial, com os direitos de personalidade. *Constituição, Economia e Desenvolvimento. Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*. Curitiba, v. 8, n. 14, p. 112-142, jan./jun. 2016.
- SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (eds.). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Colorado: Lynne Rienne, 1999. p. 13-28.
- SCHOMMER, P. C. *et al.* Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 6, p. 1375-1400, dez. 2015. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612115166>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/k3fk6hGz3V88rDGzfgS8sG/?lang=en>. Acesso em: 13 abr. 2022.

- SCHÜLER, L. C.; LIMA, P. C. R.; PONTES, R. C. M. *Um novo marco legal para o setor mineral*. Consultoria Legislativa, Estudo. Câmara dos Deputados. Brasília, DF. 2011. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/documentosepesquisa/publicacoes/estnottec/tema16/2011_6730.pdf. Acesso em: 4 maio 2022.
- SERRA, S. H.; ESTEVES, C. C. *Mineração: doutrina, jurisprudência, legislação e regulação setorial*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- SILVA, O. P. A mineração em Minas Gerais: passado, presente e futuro. *Geonomos*, Minas Gerais, v. 3, n. 1, p. 77-86, 1 jul. 1995. Doi: <http://dx.doi.org/10.18285/geonomos.v3i1.217>. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistageonomos/article/view/11523>. Acesso em: 4 maio 2022.
- SILVA, M. A. L. *A importância do sistema de controle interno para a eficiência e eficácia da gestão pública municipal, no âmbito do agreste meridional de Pernambuco*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas - FGV, Rio de Janeiro, 2011.
- SILVA, L. J.; ALVES FILHO, A. Transparência Ativa nos institutos federais de educação, ciência e tecnologia. *In: Encontro brasileiro de administração pública*, 4., 2017, João Pessoa. *Anais...* João Pessoa: UFPB, 2017.
- SILVEIRA, J. S. T.; SILVEIRA, L. D. B. Desenvolvimento metodológico e aplicação de um índice de *accountability* aos municípios catarinenses. *In: Encontro da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em administração*, 30., 2006, Salvador. *Anais...* Salvador: Anpad, 2006. p. 1-14. Disponível em: http://anpad.org.br/eventos.php?cod_evento=&cod_evento_edicao=10&cod_edicao_subsecao=149. Acesso em: 2 maio 2022.
- SILVEIRA, J. S. T.; MOREIRA, A. P.; ÁVILA, L. V.; WEYH, C. B. Construção metodológica, aplicação e interpretação de um índice municipal de *accountability*. *Nucleus*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 71-86, 30 out. 2013. Doi: <http://dx.doi.org/10.3738/1982.2278.882>. Disponível em: <https://www.nucleus.feituverava.com.br/index.php/nucleus/article/view/882/1185>. Acesso em: 2 maio 2022.
- SPECK, B. W.; NAGEL, J. A fiscalização dos recursos públicos pelos Tribunais de Contas. *In: SPECK, B. W. (org), Caminhos da transparência*. Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2001.
- SPECK, B. W. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

- SOARES, C. *Aspectos jurídicos na mineração em terras indígenas*. 2012. 60 f. TCC (Graduação em Direito) – Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2012.
- SOUZA, M. G. *Direito Minerário e meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- SOUZA, M. R. *A política de accountability educacional na rede municipal de ensino de Fortaleza: a ênfase na avaliação externa*. 2021. 161 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.
- SLOMSKI, V. et. al. A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e *accountability* no setor público: uma aplicação na Procuradoria Geral do Município de São Paulo. *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 4, p. 933-937, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122010000400008&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 17 maio 2022.
- STF. *Suspensão de Segurança: SS 1308-RJ*. Relator: Ministro Celso de Mello. DJ: 19/10/1998. STF, 1998. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1732003>. Acesso em: 07 abr. 2022.
- SUNAKOZAWA, L. F. J.; SILVA, P. C. N.; TURELLA, R. (coords.). *Direito do estado: direitos fundamentais, democracia e constituição*. Londrina, PR: Thoth, 2021.
- SUNDFELD, C. A.; CÂMARA, J. A. Controle judicial dos atos administrativos: as questões técnicas e os limites da tutela de urgência. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 4, n. 16, out. 2011. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/31242>. Acesso em: 8 jul. 2022.
- TEIXEIRA, M. A. C. Tribunal de Contas da União: trajetória institucional e desafios contemporâneos. In: CUNHA, A. S.; MEDEIROS, B. A.; AQUINO, L. M. C. (orgs.). *Estado, Instituições e Democracia: república*. Brasília: Ipea, 2010, p. 415-441. (Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 9). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5802-livro09estadoinstituicoesedemocraciavol1.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2021.
- TEIXEIRA, M. A. C.; ALVES, M. A. Ethos organizacional e controle da corrupção: o TCU sob uma ótica organizacional. *Cadernos Adenauer*, v. 12, n. 3, p. 75-97, 2011. Disponível em: 262261480_Ethos_organizacional_e_controle_da_corrupcao_o_TCU_sob_uma_otica_organizacional. Acesso em: 03 maio 2021.

- THOMÉ, R. A função socioambiental da CFEM (Compensação Financeira por Exploração de Recursos Minerais). *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 14, n. 55, p. 175-188, jul./set. 2009.
- TRIGUEIRO, A. *Lobby da mineração se infiltra nos poderes Executivo e Legislativo*. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/blog/andre-trigueiro/post/2019/01/30/lobby-da-mineracao-se-infiltra-nos-poderes-executivo-e-legislativo.html>. Acesso em: 12 jul. 2020.
- VALADARES, J. L. *Significados do empreendedorismo no setor público no contexto municipal brasileiro*. 2016. 266 p. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2016.
- VALADARES, J. L. *Orientação empreendedora na administração pública: análise da trajetória e das implicações da criação e manutenção do cargo de empreendedor público em Minas Gerais - Brasil*. 2013. 137 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2013.
- VELOSO, F. A.; VILLELA, A.; GIAMBIAGI, F. Determinantes do “Milagre” Econômico Brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. *Rev. Bras. Econ.*, Rio de Janeiro, v. 62, n. 2, p. 221-246, abr. 2008. Trimestral. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbe/a/5SyG8QnVhQHdyfKdd893mk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 07 abr. 2022.
- VIANA, M. B. *Panorama do Setor Mineral: legislação e impactos socioambientais*, 2015. Consultoria legislativa da câmara dos deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/estudos-por-assunto/tema14>. Acesso em: 13 out. 2021.
- WAINER, A. H. *Legislação ambiental brasileira: subsídios para história do Direito Ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- WANDERLEY, L. J. Do boom ao pós-boom das commodities: o comportamento do setor mineral no Brasil. *Versos – Textos Para Discussão Poemas*, Juiz de Fora, v. 1, n. 1, p. 1-7, jan./mar. 2017. Trimestral. Disponível em: <https://www.ufjf.br/poemas/files/2017/04/Wanderley-2017-Do-Boom-ao-P%C3%B3s-Boom-das-commodities-versos.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2022.
- WANDERLEY, L. J.; SANTOS, R. S. P. Dependência de barragem, alternativas tecnológicas e a inação do estado: repercussões sobre o monitoramento de barragens e o licenciamento do fundo. In: ZONTA, M.; TROCATE, C. (orgs.). *Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da samarco/ vale / bhp billiton*. Marabá: Editorial Iguana, 2016. Cap. 3. p. 87-137. (A questão mineral no Brasil

- v.2). Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/a_questao_mineral-vol2_24out_1.pdf. Acesso em: 07 abr. 2022.
- WEBER, M. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*: 1864-1920. Tübingen: [S.n.], 1904. Disponível em: <http://www.afoiceomartelo.com.br/posfsa/autores/Weber,%20Max/Max%20Weber%20-%20A%20%C3%89TICA%20PROTESTANTE%20E%20O%20ESP%C3%8DRITO%20DO%20CAPITALISMO.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2022.
- XAVIER, R. S. Accountability e as suas múltiplas abordagens: um balanço teórico. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 35., 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2011. p. 1-14. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB649.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2022.
- ZHOURI, A. *et al.* O desastre no rio Doce: entre as políticas de reparação e a gestão das afetações. In: ZHOURI, A. (org.). *Mineração: violências e resistências* [livro eletrônico]: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil. Marabá: Editorial Iguana, 2018. Cap. 1. p. 28-64. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/ebook_mineracaoviolencairesistencial.pdf. Acesso em: 07 abr. 2022.
- ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, Florianópolis, v. 12, n. 25, p. 137, 28 maio 2015. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doi: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-8069.2015v12n25p137>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2015v12n25p137/29393>. Acesso em: 07 abr. 2022.
- ZYMLER, B.; ALVES, F. S. M.; FERNANDES, T. M. M. A atuação do tribunal de contas da união em face das mudanças estruturais provocadas pela pandemia. In: LIMA, E. C. P. (coord.). *Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

título Vigilância em Políticas Públicas:
O Impacto do Tribunal de Contas da
União na Mineração Brasileira

autores Lucia Helena Santana Ferreira
Josiel Lopes Valadares

tipografias Congenial
Magister

número de páginas 187

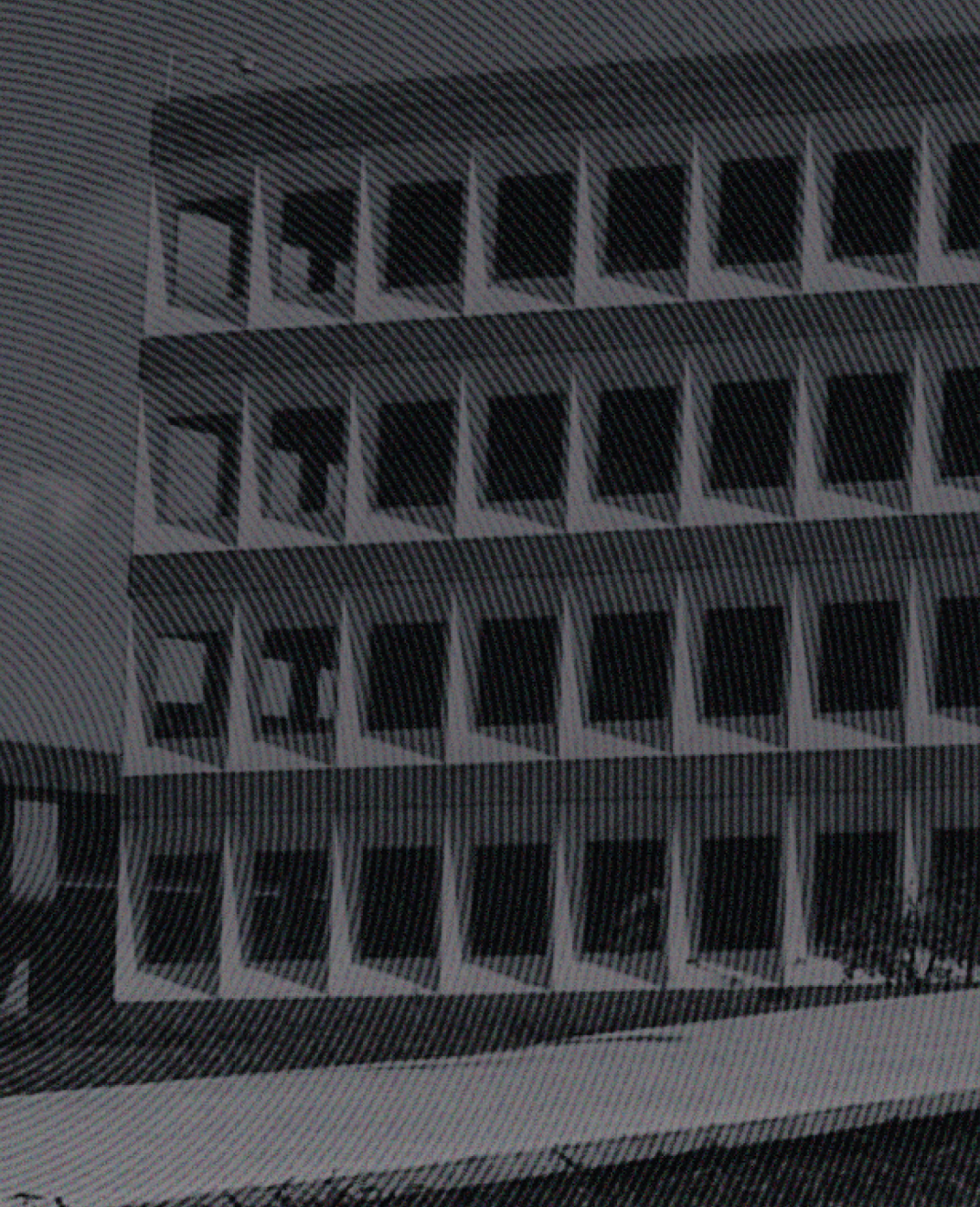


para conhecer mais da *editora*UEA e de nossas publicações,
acesse o qr code abaixo



ueaeditora





editora
UEA



UEA
UNIVERSIDADE
DO ESTADO DO
AMAZONAS



AMAZONAS
GOVERNO DO ESTADO