

ano 23 – n. 91 | janeiro/março – 2023
Belo Horizonte | p. 1-212 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v23i91
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

FORUM

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) - . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN impresso 1516-3210
ISSN digital 1984-4182

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira de Oliveira

Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A3 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2022, a revista foi classificada no estrato A3 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

Fiscalização das atividades de mineração pelos municípios brasileiros: possibilidade e limites à luz da Constituição Federal

Inspection of mining activities by Brazilian municipalities: possibilities and limits in the light of the Federal Constitution

Rogério de Souza Moreira*

Faculdades Milton Campos (Brasil)
rogerio.s.moreira@gmail.com

Elcio Nacur Rezende**

Escola Superior Dom Helder Câmara (Brasil)
Faculdades Milton Campos (Brasil)
elcionrezende@yahoo.com.br

Recebido/Received: 14.12.2020 / 14 December 2020.

Aprovado/Approved: 26.10.2022 / 26 October 2022.

Como citar este artigo/*How to cite this article*: MOREIRA, Rogério de Souza; REZENDE, Elcio Nacur. Fiscalização das atividades de mineração pelos municípios brasileiros: possibilidade e limites à luz da Constituição Federal. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 23, n. 91, p. 67-86, jan./mar. 2023. DOI: 10.21056/aec.v23i91.1492.

* Mestre em Direito das Relações Econômicas e Sociais pela Faculdade Milton Campos (Nova Lima – MG, Brasil). Pós-graduação *lato sensu* em Direito Ambiental e Minerário pela PUC Minas. Pós-graduação *lato sensu* em Gestão Pública pela Fundação João Pinheiro. Pós-graduação *lato sensu* em Direito da Economia e da Empresa pela Fundação Getúlio Vargas. Graduação em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto. *E-mail*: rogerio.s.moreira@gmail.com.

** Professor dos Programas de Pós-graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara (Nova Lima-MG, Brasil) e das Faculdades Milton Campos (Belo Horizonte-MG, Brasil). Fez investigação Pós-Doutoral em Direito na Universidade de Messina na Itália (2015) e na Universidade Castilla-La Mancha na Espanha (2020). Doutor e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. *E-mail*: elcionrezende@yahoo.com.br.

Resumo: Para que estados e municípios tenham assegurada a participação no resultado da exploração dos recursos minerais constitucionalmente previstos, é preciso estabelecer mecanismos de registro, fiscalização e acompanhamento destas atividades. As receitas provenientes deste se incorporam aos orçamentos destes entes e possibilitam o desenvolvimento de políticas públicas em favor da sociedade. Diante deste fato, o presente artigo, utilizando-se do método hipotético-dedutivo, traz luz à discussão acerca da competência dos entes subnacionais em fiscalizar as atividades de mineração em seus territórios, discutindo ainda os limites deste poder fiscalizatório no caso de ações realizadas por um único ente e elencando a melhor forma de cooperação entre os mesmos.

Palavras-chave: Fiscalização. Atividades de Mineração. Compensação Financeira pela Exploração Mineral. Municípios. Pacto Federativo.

Abstract: For states and municipalities to ensure participation in the result of the exploitation of mineral resources constitutionally guaranteed, it is necessary to establish mechanisms for the registration, inspection and monitoring of these activities. The revenues provided from it, are incorporated into the budgets of these entities and enable the development of public policies in favor of society. Due to this fact, the current article, using the hypothetical-deductive method, brings light to the discussion about the competence of the subnational entities in supervising mining activities in their territories, also discussing the limits of the power of this supervision, in case of actions held by a single entity and choosing the best form of cooperation between them.

Keywords: Inspection. Mining activities. Financial Compensation for Mineral Exploration. Municipalities. Federative Pact.

Sumário: **1** Introdução – **2** Relevância e primazia do princípio federativo – **3** Natureza jurídica da CFEM à luz do Supremo Tribunal Federal (STF) – **4** Da competência privativa e da competência exclusiva – **5** Possibilidade de atuação conjunta nos processos de fiscalização das atividades de mineração e da arrecadação da CFEM – Alcance, extensão e efeitos do instrumento – **6** Conclusão – Referências

1 Introdução

Todos somos responsáveis pela atividade de extração mineral no país, considerando que os recursos minerais existentes no território nacional são de propriedade do povo, externalizado pela Constituição Federal de 1988 como bem da União.

Neste sentido, a própria Magna Carta garantiu a todos os entes da Federação, União, Estados, Municípios e Distrito Federal, participação nos resultados da exploração e exploração destes recursos, independente da competência do processo de licenciamento mineral, esse exclusivo da União.

Diante destas questões, ao se considerar que todos os entes possuem direito à participação e, por conseguinte, interesse na atividade minerária, levantou-se o problema acerca de a qual(is) ente(s) cabe(m) as ações de fiscalização, a partir da lógica federalista estabelecida em nosso ordenamento jurídico e, em caso de possibilidade de fiscalização de mais de um ente federado, em especial, do município, quais os limites desta competência e qual a melhor forma de realizar este trabalho nos casos de esforços de cooperação.

As hipóteses se justificam pelo fato de a fiscalização ser mais do que um poder do Estado e sim um poder-dever, principalmente quando se considera a

repercussão financeira positiva que passa a integrar o Erário Público, notadamente nos casos de arrecadação da Compensação Financeira pelo Resultado da Exploração Mineral (CFEM), recursos estes que possibilitam implementar políticas públicas que repercutem positivamente na sociedade, legítima proprietária dos recursos minerais.

Portanto, os objetivos do presente trabalho perpassam por apresentar as razões de direito que sustentam a legitimidade e a capacidade dos entes subnacionais de estabelecerem políticas de fiscalização das atividades minerárias em seus territórios, estabelecendo, contudo, a partir da ordem federalista, os limites desta atuação quando realizada isoladamente e em forma de cooperação com a União.

Como referencial teórico, tem-se o voto condutor de Alexandre de Moraes, Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 4.606/BA,¹ quando sustentou a ideia sobre o federalismo estabelecido no Brasil e suas implicações e efeitos que possibilitam o registro, controle e acompanhamento das atividades exercidas pelos empreendedores minerários.

Dessa forma, o presente artigo pretende validar suas hipóteses, utilizando-se do método hipotético-dedutivo, a partir das referências estabelecidas na legislação específica, doutrinas e jurisprudência, associando este olhar também à questão federativa nacional.

Para tanto, em seu primeiro capítulo, explanou acerca da questão do federalismo brasileiro e de suas características, de modo a evidenciar a importância fundamental deste princípio nas tratativas relacionadas ao interesse público, de modo a demonstrar e contextualizar o assunto que será tratado ao longo do trabalho.

O segundo capítulo trata da natureza jurídica da CFEM e de seus objetivos constitucionalmente previstos, de ser muito mais do que um recurso para mitigar os efeitos e/ou danos da atividade minerária, tendo uma relevância muito mais ampla no contexto da administração pública.

No terceiro capítulo se discutem os conceitos de competência privativa e exclusiva à luz da Constituição Federal, da doutrina e, especialmente, do entendimento do Supremo Tribunal Federal que distingue e delimita o alcance da matéria no campo operacional.

Por fim, o quarto capítulo traz à tona o instrumento jurídico competente quando os entes subnacionais desejam somar esforços fiscalizatórios, de modo a obter sinergia e maior efetividade nas suas ações.

Dentro do contexto e da dinâmica dos argumentos apresentados, conclui-se com a confirmação das hipóteses acerca da competência fiscalizatória de estados e municípios das atividades de mineração empreendidas em seus territórios,

¹ STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI nº 4.606/BA. Relator Ministro Alexandre de Moraes. *DJ*, 06 maio 2019.

constatando-se os limites destas atuações e identificando oportunidade e modelo jurídico para atividades de fiscalização estabelecidas em forma de cooperação.

2 Relevância e primazia do princípio federativo

De todos os princípios insculpidos na Constituição Federal de 1988, cinco são declarados e reconhecidos expressamente como fundamentais, sendo os mesmos destacados logo no art. 1º da Magna Carta: “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político”.²

E estes princípios fundamentam a República Federativa do Brasil, república esta que só existe a partir da união indissolúvel dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Ou seja, só existe república se existir o Pacto Federativo que une os entes subnacionais.

O modelo de Estado Federado foi construído na América a partir da união das ex-colônias britânicas em meados do século XVIII. Um dos maiores legados deste movimento foi a consagração de três grandes princípios que estruturam a formação do estado federativo definidos por Caliendo como:

- i) A presença de um pacto federativo de estatura constitucional, com delimitação clara das competências de modo a manter a esfera de autonomia dos entes federados, garantindo a diversidade federativa.*
- ii) A criação de institutos nacionais, tais como Senado, ao lado das estruturas federativas, de tal modo a garantir a permanência de uma unidade na diversidade; e*
- iii) A criação de um sistema federativo na solução de controvérsias de tal modo a manter a máxima coerência possível entre a diversidade e a unidade; entre a Federação e a nação; entre o local, o regional e o governo federal.*³

A despeito dos modelos/regimes de governos implementados no Brasil ao longo de sua história, fato é que a Constituição Federal de 1988 evidencia a presença destes três grandes princípios, que estão dispostos nos artigos 1º e 18 a 42, que versam dos princípios fundamentais do Estado Brasileiro e da organização do Estado.

² BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*: Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, [...]. Brasília, DF.

³ CALIENDO, P. A Concentração Tributária da União e o Financiamento das Políticas Públicas. In: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. *O Poder Local na construção de uma nova realidade*. 2012. p. 140.

Além disso, o federalismo brasileiro inovou ao estabelecer a participação de três níveis de governo: União, estados e municípios. Ratificou, então, o legislador constitucional o instituto da descentralização intergovernamental, fazendo uma clara e evidente escolha político-administrativa pelo fortalecimento do poder local e pela garantia da autonomia dos entes federados. Wilson⁴ também coaduna com este pensamento ao reconhecer um avanço e uma inovação na forma federativa adotada pelo Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Enfim, alçado a ente federado, o município passa, em tese, a ter um papel de protagonismo na administração pública, uma vez que é o ente mais próximo das realidades, dos anseios e da vida das pessoas. Ou seja, o pensamento do legislador pátrio no advento da valorização do município perpassa por uma lógica de que cabe ao mesmo destaque (e autonomia) na criação, desenvolvimento e aplicação de políticas públicas tendo em vista a proximidade com a sociedade.

Nestes termos, a lógica do pensamento federativo estabeleceria uma dinâmica de eficiência, eficácia e efetividade à Administração Pública ímpar, pois as políticas, os programas e as ações deveriam ser planejados, executados, monitorados e avaliados de maneira integrada, complementar e sistêmica, uma vez que os direitos e as obrigações de cada ente federado estariam estabelecidos, ao passo que o resultado dos tributos seria dividido nesta proporção. A isso foi denominado Pacto Federativo.

Segundo Almeida,⁵ o Pacto Federativo é o resultado do modelo de federalismo adotado no Brasil, cujo traço marcante é a descentralização política, ou seja, a repartição de competências com a inclusão dos estados-membros nas decisões de âmbito nacional.

Aliás, como já ressaltado, a Constituição Federal da República já preconiza logo em seu art. 1º que o Estado brasileiro é formado pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal. Não é possível sequer pleitear alteração constitucional que desconfigure este modelo, como muito bem assevera Branco e Mendes:

[...] proposta de emenda que desvirtue o modo de ser federal do Estado criado pela Constituição, em que se divisa uma organização descentralizada, tanto administrativa quanto politicamente, erigida sobre uma repartição de competência entre o governo central e os locais,

⁴ WILSON, James Q. *Burocracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. In: PETERS. B. G.; PIERRE, J. *Administração Pública Coletânea*. São Paulo: Ed. Unesp, 2010.

⁵ ALMEIDA, Dayse Coelho. O Pacto Federativo brasileiro. *Boletim Jurídico*, Uberaba/MG, ano 2, n. 61. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/direito-constitucional/182/o-pacto-federativo-brasileiro>. Acesso em: 25 nov. 2020.

consagrada na Lei Maior, onde os Estados federados participam das deliberações da União, sem dispor do direito de secessão.⁶

A Constituição da República promulgada em 1988 adotou, então, o complexo sistema que busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências fundamentada na técnica da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os estados (art. 25, §1º) e poderes definidos indicativamente para os municípios (art. 30).

Entretanto, combina com a reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), bem como áreas comuns em que se preveem atuações paralelas da União, estados, Distrito Federal e municípios (art. 23). Ademais, há setores concorrentes entre a União e estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos estados e até aos municípios a competência suplementar.

Assim, este sistema garante, ao mesmo tempo, que seja(m) identificado(s) o(s) ente(s) responsável(is) para a definição dos atos administrativos competentes, assim como também possibilita a atuação de um ente em face do silêncio, omissão e/ou falha de outro, considerando a possibilidade de diferentes visões e prioridades a partir das necessidades locais/regionais e a relevância destas no contexto nacional, tudo isso na tentativa de garantir o interesse público, máxima de todo ato administrativo.

Portanto, todas as questões relativas ao tema devem ser encaradas a partir do princípio do constitucionalismo que evidencia a primazia do federalismo, de modo a que seja preservada a questão central da Administração Pública, qual seja, o interesse público.

3 Natureza jurídica da CFEM à luz do Supremo Tribunal Federal (STF)

A escorreita análise acerca dos recursos minerais deve ser tratada a partir da própria natureza jurídica da CFEM.

O mandamento previsto no art. 20, IX e §1º, trata os recursos minerais como bens da União, mas assegura aos entes subnacionais o direito à participação dos resultados da exploração destes recursos minerais em seus respectivos territórios.

Em que pesem diversos (e importantes) estudos que defendem que a natureza jurídica da CFEM é de tributo, de preço público ou até de indenização, magistralmente

⁶ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 126.

apresentados e criticados por Castro Júnior e Silva,⁷ estas discussões não serão objeto do presente trabalho, considerando a pacificação do tema a partir de julgados do STF no sentido de que a natureza jurídica da CFEM é de participação no produto da exploração.

Destaque-se ementa de importante julgado do STF acerca da questão:

Bem da União: (recursos minerais e potenciais hídricos de energia elétrica): participação dos entes federados no produto ou compensação financeira por sua exploração (CF, art. 20, e §1º): natureza jurídica: constitucionalidade da legislação de regência (L. 7.990/89, arts. 1º e 6º e L. 8.001/90).

1. O tratar-se de prestação pecuniária compulsória instituída por lei não faz necessariamente um tributo da participação nos resultados ou da compensação financeira previstas no art. 20, §1º, CF, que configuram receita patrimonial.

2. A obrigação instituída na L. 7.990/89, sob o título de “compensação financeira pela exploração de recursos minerais” (CFEM) não corresponde ao modelo constitucional respectivo, que não comportaria, como tal, a sua incidência sobre o faturamento da empresa; não obstante, é constitucional, por amoldar-se à alternativa de “participação no produto da exploração” dos aludidos recursos minerais, igualmente prevista no art. 20, §1º, da Constituição.⁸

Em seu voto condutor, Sepúlveda Pertente asseverou que:

Na verdade – na alternativa que lhe confiara a Lei Fundamental – o que a L. 7.990/89 instituiu, ao estabelecer no art. 6º que “a compensação financeira pela exploração de recursos minerais, para fins de aproveitamento econômico, será de até 3% sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral”, não foi verdadeira compensação financeira: foi, sim, genuína “participação no resultado da exploração”, entendido o resultado não como o lucro do explorador, mas como aquilo que resulta da exploração, interpretação que revela o paralelo existente entre a norma do art. 20, I, §1º, e a do art. 176, §2º, da Constituição, *verbis*:

“§2º. É assegurada participação ao proprietário do solo nos resultados da lavra, na forma e no valor que dispuser a lei” (grifo original do voto) Ora, tendo a obrigação prevista no art. 6º da L. 7.990/89 a natureza de participação no resultado da exploração, nada mais coerente do que consistir o seu montante numa fração de faturamento.

Quais as principais consequências desta definição de natureza jurídica da CFEM para a União, estados e municípios?

⁷ CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de; SILVA, Tiago de Mattos. *CFEM: Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

⁸ STF. Recurso Extraordinário. RE nº 228.800/DF. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. *DJ*, 16 nov. 2001.

A primeira consequência diz respeito à categorização da receita, para fins de elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, estados e municípios, pois, de acordo com a supramencionada decisão do STF, a receita de CFEM deve ser considerada receita patrimonial.

Destaca-se trecho da decisão, em seu relatório, que ataca de forma resolutiva a questão:

Por outro lado, a exação em foco não decorre do exercício da **sobrerania** do Estado para a arrecadação de receitas como custeio das despesas públicas, mas sim, repita-se, de uma recomposição que, embora exigida por lei, decorre da exploração de bens públicos, exploração essa que se inclui no campo das receitas **originárias**, ou **patrimoniais**, em contrapartida às receitas **derivadas**, ou tributárias, estas sim obtidas pela arrecadação dos tributos em razão do *ius imperii*, [...] (grifos originais da decisão)

Ora, o fato de ser categorizada como receita patrimonial faz com que a CFEM à luz do art. 11, da Lei nº 4.320 de 1964, seja considerada receita corrente (líquida), gerando reflexos diretos na composição dos Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais dos municípios mineradores e, evidentemente, no planejamento das despesas/investimentos necessários para implantação e manutenção de políticas públicas que garantam aos cidadãos os direitos previstos na Constituição Federal e nas respectivas Leis Orgânicas Municipais.

Além disso, há uma outra consequência importante, pois as receitas públicas originárias podem ser divididas em receita pública originária por participação (que tem como finalidade remunerar o Estado pelos ganhos obtidos por essa atividade) e em receita pública originária por compensação (que tem como finalidade recompor financeiramente os prejuízos ou danos causados – externalidades negativas – pela atividade econômica na exploração desses bens).

Esta categorização desnuda e contrapõe o “senso comum” de que a CFEM surgiu com a finalidade de recompor um prejuízo gerado pela atividade minerária, quando na verdade a razão foi diametralmente oposta: o surgimento da CFEM teve como finalidade remunerar a União, os estados e os municípios pelos ganhos obtidos pelo empreendedor em explorar um recurso mineral que é da União.

E, neste sentido, foi construída a seguinte ementa, também de lavra do Pleno do STF:

MANDADO DE SEGURANÇA. ATO CONCRETO. CABIMENTO. EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO, XISTO BETUMINOSO E GÁS NATURAL. PARTICIPAÇÃO, EM SEU RESULTADO, DOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 20, §1º. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO PARA A FISCALIZAÇÃO

DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS ORIUNDOS DESTA EXPLORAÇÃO NO TERRITÓRIO FLUMINENSE.

1 – Não tendo sido atacada lei em tese, mas ato concreto do Tribunal de Contas da União que autoriza a realização de auditorias nos municípios e Estado do Rio de Janeiro, não tem aplicação a Súmula 266 do STF.

2 – Embora os recursos naturais da plataforma continental e os recursos minerais sejam bens da União (CF, art. 20, V e IX), a participação ou compensação aos Estados, Distrito Federal e Municípios no resultado da exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural são receitas originárias destes últimos entes federativos (CF, art. 20, §1º).

3 – É inaplicável, ao caso, o disposto no art. 71, VI da Carta Magna que se refere, especificamente, ao repasse efetuado pela União – mediante convênio, acordo ou ajuste - de recursos originariamente federais.

4 – Entendimento original da Relatora, em sentido contrário, abandonado para participar das razões prevaletentes.

5 – Segurança concedida e, ainda, declarada a inconstitucionalidade do arts. 1º, inc. XI e 198, inc. III, ambos do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, além do art. 25, parte final, do Decreto nº 1, de 11 de janeiro de 1991.⁹

Portanto, o fato de serem receitas originárias de estados, municípios e do Distrito Federal traz, para estes entes subnacionais, o direito subjetivo de recebimento da CFEM, proporcionado aos mesmos, conforme ensina Barroso,¹⁰ a faculdade de invocar a norma da constituição para assegurar o desfrute desta situação jurídica, que não pode, segundo Mendes e Carneiro,¹¹ sequer ser afetado por condicionamentos aleatórios por parte daquele ente encarregado de transferi-la.

E foram estas as matrizes interpretativas que deram azo ao mais recente entendimento do STF sobre a matéria, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 4.606/BA, que deu origem à seguinte ementa:

CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. FEDERALISMO. REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS E MINERAIS, INCLUSIVE PETRÓLEO E GÁS. LEI 10.850/2007 E DECRETO 11.736/2009 DO ESTADO DA BAHIA. ATOS EDITADOS PARA VIABILIZAR “FISCALIZAÇÃO, ARRECADAÇÃO E CONTROLE” DAS RECEITAS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DESSES RECURSOS, COM PRESSUPOSTO NO ART. 23, XI, DA CF. LEGITIMIDADE DAS NORMAS QUE ESTABELECEM OBRIGAÇÕES ACESÓRIAS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE NORMAS SOBRE AS CONDIÇÕES DE RECOLHIMENTO DESSAS COMPENSAÇÕES, INCLUSIVE AS RELATIVAS À SUA ARRECADAÇÃO DIRETA PELO ESTADO.

⁹ STF. Mandado de Segurança. MS nº 24.312/DF. Relatora Ministra Ellen Gracie. *DJ*, 19 dez. 2003.

¹⁰ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

¹¹ MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (Coord.). *Gestão Pública e Direito Municipal*. São Paulo: Saraiva, 2016.

1. Segundo jurisprudência assentada nesta CORTE, as rendas obtidas nos termos do art. 20, §1º, da CF constituem receita patrimonial originária, cuja titularidade – que não se confunde com a dos recursos naturais objetos de exploração – pertence a cada um dos entes federados afetados pela atividade econômica.
2. Embora sejam receitas originárias de Estados e Municípios, as suas condições de recolhimento e repartição são definidas por regramento da União, que tem dupla autoridade normativa na matéria, já que cabe a ela definir as condições (legislativas) gerais de exploração de potenciais de recursos hídricos e minerais (art. 22, IV e XII, da CF), bem como as condições (contratuais) específicas da outorga dessa atividade a particulares (art. 176, parágrafo único, da CF). Atualmente, a legislação de regência determina seja o pagamento “efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União” (art. 8º da Lei 7.990/1989).
3. As providências enumeradas no art. 23, XI, da CF – registro, fiscalização e acompanhamento – possibilitam o controle pelos demais entes federativos das quotas-partes repassadas a título de compensação financeira pelos órgãos federais, com a possibilidade de criação de obrigações administrativas instrumentais, a serem observadas pelas concessionárias instaladas nos respectivos territórios.
4. Os Estados, Distrito Federal e Municípios não possuem competência para definir as condições de recolhimento das compensações financeiras de sua titularidade, ou mesmo para arrecadá-las diretamente, por intermédio de seus órgãos fazendários.
5. Extrapola a competência comum do art. 23, XI, da CF a instituição de infrações e penalidades pelo atraso no pagamento das compensações financeiras (obrigação principal), bem como sua arrecadação diretamente pela Secretaria de Fazenda Estadual.
6. Ação direta julgada parcialmente procedente. (BRASIL, 2019¹²)

Interpretou-se em consonância com o disposto por Bonavides,¹³ onde a garantia constitucional se entende não somente como garantia prática do direito subjetivo, mas também garantia que “senão também como o próprio instrumento (remédio jurisdicional) que faz a eficácia, a segurança e a proteção do direito violado”.

Assim, nos parece que o pensamento de parte da doutrina e da jurisprudência convergem, como destacou Ataíde,¹⁴ que afirmou que, diante deste cenário normativo, todos os entes da Federação possuem atribuição fiscalizatória dos direitos minerários.

Dessa forma, ratifica-se a importância do princípio federativo, ao utilizá-lo como embasamento central para considerar constitucional a criação, por parte de ente subnacional, de obrigações acessórias que visam possibilitar ações de fiscalização deste ente.

¹² STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI nº 4.606/BA. Relator Ministro Alexandre de Moraes. *DJ*, 06 maio 2019.

¹³ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 533.

¹⁴ ATAÍDE, Pedro. *Direito Minerário*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

4 Da competência privativa e da competência exclusiva

Como introito a este ponto do artigo, vale destacar alguns pontos:

Primeiro, que a competência prevista no art. 22 da Constituição Federal de 1988 é a privativa e não a exclusiva.

A diferença entre competência exclusiva e privativa reside no fato de que, na primeira, a atribuição pertence a apenas um ente, sem possibilidade de delegação, enquanto na segunda a competência é própria de determinado ente, mas se admite que outro possa manifestar-se sobre o assunto.

Segundo, que esta competência privativa está adstrita a versar sobre jazidas, minas e outros recursos minerais e metalurgia que, de forma incontroversa, é de titularidade da União.

Mas, de outro ponto, a Constituição não concedeu competência legislativa privativa à União para versar sobre fiscalização do resultado da exploração mineral que, como também incontroverso, é de titularidade da União, e dos entes subnacionais à sua razão (cota parte – percentual – definido em lei).

Até porque ações de fiscalização se constituem em competência material (administrativa) e estão elencadas, por exemplo, no art. 21 (competência administrativa exclusiva da União) e no art. 30 (competência administrativa comum da União, estados, municípios e Distrito Federal), ambos da Constituição Federal, estando literalmente disposto que cabe aos entes federados, registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos minerais em seus territórios.

Vale aqui destacar alguns pontos especiais do voto do Eminentíssimo Ministro Relator da ADI nº 4.606/BA, ao citar explicitamente ensinamentos do prof. José Afonso da Silva, que asseverou que a competência comum do art. 23, da Constituição Federal, guarda relação com as compensações (e, por óbvio, as participações) estabelecidas pelo art. 20, §1º, da própria Magna Carta:

É evidente que a competência comum do art. 23, XI, da CF tem correlação direta com as participações e compensações referidas no art. 20, §1º, da CF. Foi, aliás, o que anotou JOSÉ AFONSO DA SILVA, a propósito do dispositivo:

Registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios. O texto, como se nota, correlaciona-se com o disposto no §1º do art. 20, já comentado, relativo ao direito de participação no resultado da exploração dos recursos minerais referidos. “Registrar”, “acompanhar” e “fiscalizar” são formas de controle sobre as concessões de direitos indicadas. É importante esse dispositivo, sem o qual Estados, Distrito Federal e Municípios não poderiam exercer esse controle sobre os concessionários da União, pois tais concessões são de competência federal, por força do art. 176,

§1º. (SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros. p. 279)

[...]

Tudo isso leva a crer que é legítima a disciplina – por Estados, DF e Municípios – de uma relação administrativa acessória aos contratos de exploração de atividades minerárias ou hídricas, estabelecida para instrumentalizar a fiscalização das compensações financeiras recebidas por transferência da União. Trata-se de uma prerrogativa essencial até mesmo para garantir a inteireza do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas Estaduais, nos moldes daquilo que foi fixado pelo Plenário no precedente do MS 24.312 (Rel. Min. ELLEN GRACIE). **O que não se admite é que Estados-Membros interfiram em cláusulas das outorgas expedidas pela União, alterando as condições de exploração da atividade ou os termos gerais em que as compensações financeiras deverão ser recolhidas. Se isso ocorrer, haverá usurpação das competências da União.**¹⁵

Portanto, inclusive em privilégio ao princípio de divisão de competências dos entes federados, é evidente que a competência dos Estados e Municípios de fiscalizarem as receitas decorrentes da exploração de recursos minerais não é ilimitada, mas é suficientemente ampla para dar a estes entes os insumos necessários para que os mesmos possam aferir a correção (ou não) do pagamento que é feito à União.

5 Possibilidade de atuação conjunta nos processos de fiscalização das atividades de mineração e da arrecadação da CFEM – Alcance, extensão e efeitos do instrumento

Conforme demonstrado, estados e municípios podem dispor sobre fiscalização das concessões outorgadas pela União, diretamente junto aos concessionários.

Portanto, é evidente que as questões de fiscalização podem ser delegadas, por parte da União, para estes mesmos entes subnacionais.

Na verdade, esta, inclusive, é uma das essências do federalismo, qual seja, a cooperação entre os entes, como salientado por Loewestein,¹⁶ que se materializa na inter-relação das instâncias de poder.¹⁷

Esta possibilidade está descrita no art. 2º, §4º, da Lei nº 13.575 de 2017, possibilitando que as competências de fiscalização das atividades de mineração e

¹⁵ STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI nº 4.606/BA. Relator Ministro Alexandre de Moraes. *DJ*, 06 maio 2019.

¹⁶ LOEWESTEIN, Karl. *Teoria de la constitución*. ed. 2. Barcelona: Ariel, 1962.

¹⁷ REVERBEL, Carlos Eduardo Didier. *O federalismo em uma visão tridimensional do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

da arrecadação da CFEM possam ser exercidas por meio de convênio com estados, municípios e Distrito Federal, conforme condições estabelecidas pela ANM.

Na chamada Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848 de 2018) também se admite a possibilidade, em seu art. 34, mediante acordo de cooperação técnica.

As questões que poderiam suscitar algum questionamento não estão alicerçadas na possibilidade de celebração de instrumento de cooperação entre a Agência Nacional de Mineração (ANM) e o ente subnacional, mas sim: *i*) qual o instrumento jurídico adequado para materializar esta cooperação (convênio ou acordo de cooperação técnica); e *ii*) qual(is) ato(s) poderá(ão) ser(em) delegado(s).

5.1 Instrumento jurídico adequado para materializar esta cooperação (convênio ou acordo de cooperação técnica)

Um dos pontos de enfrentamento deste artigo está no instrumento jurídico adequado para materializar esta cooperação, pois há tanto na Lei nº 13.575 de 2017 (que criou a ANM) a remissão ao instituto jurídico do convênio, para regular as relações entre a agência e os entes subnacionais, quanto na Lei nº 13.848 de 2019 (Lei Geral das Agências Reguladoras), que por sua vez faz menção à possibilidade de celebração de acordo de cooperação técnica.

Como se sabe, o trabalho de redação legislativa é extremamente complexo e árduo. Não se pode olvidar das diversas dimensões e significados dos nossos vernáculos, assim como a capacidade de interpretação dos mesmos por parte dos diversos interlocutores, seja por contextualizações históricas, sociais, econômicas, seja por interesses individuais e/ou coletivos.

O fato é que está cada vez mais difícil exprimir em forma textual a exata vontade do legislador, sendo necessária a adoção de outros instrumentos para que os eventuais conflitos possam ser resolvidos.

O direito observou a necessidade de estabelecer uma forma de resolver estes possíveis conflitos estabelecendo, por intermédio do Decreto-Lei nº 4.657 de 1942, regulamento que cuida da vigência da lei e de sua revogação, da impossibilidade de alegar-se sua ignorância, da aplicação da lei e de suas lacunas, da interpretação da lei e de sua eficácia no tempo e espaço.

O Decreto-Lei nº 4.657 de 1942, antiga Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, que, a partir da Lei Federal nº 12.376 de 2000, passou a ser denominada Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) é, nos ensinamentos do prof. Flávio Tartuce:

[...] um conjunto de normas sobre normas, ou uma norma de sobredireito (*lex legum*), eis que disciplina as próprias normas jurídicas, prevendo

a maneira de sua aplicação no tempo e no espaço, bem como a sua compreensão e o entendimento do seu sentido lógico, determinando também quais são as fontes do direito, em complemento ao que consta na Constituição Federal.¹⁸

Cumpra aqui observar a redação do art. 2º, §2º, do Decreto-Lei nº 4.657, quando estabelece que: “§2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior”.¹⁹

No caso em comento, a inteligência do dispositivo elucida a questão, uma vez que:

- i) a Lei nº 13.575 de 2017 é lei específica que cria a ANM e estabelece à mesma suas competências, estrutura organizacional e fonte de receita;
- ii) a Lei nº 13.848 de 2019 não revogou, nem modificou o art. 2º, §4º, da Lei nº 13.575 de 2017, sendo revogados apenas os dispositivos taxativamente elencados no art. 52, da Lei 13.848 de 2019;
- iii) além disso, a própria redação do art. 34 da Lei nº 13.848 de 2019 demonstra imperfeições técnicas de redação, quando ao longo do *caput* utiliza “acordo de cooperação técnica”, mas no próprio §5º do mesmo artigo faz referência a entidades conveniadas, nos levando a crer que o legislador, embora tenha utilizado terminologia diversa, sempre entendeu que o instrumento adequado é o convênio;
- iv) por fim, e não menos importante, o próprio conceito do instituto **convênio**, que tem como fato relevante e *sine qua non* o interesse comum dos partícipes, o que é óbvio e evidente no caso de fiscalização das atividades de mineração e de arrecadação da CFEM, tanto pela natureza da atividade minerária (e os impactos gerados pela mesma), quanto pela titularidade “tríplice” e simultânea da CFEM (60% do município produtor; 15% dos municípios afetados; 15% do Estado e 10% da União).

Portanto, entendemos que o instrumento jurídico adequado é o convênio, cabendo à ANM regulamentar a questão, dentro dos parâmetros estabelecidos na legislação, a fim de que os entes subnacionais possam se preparar adequadamente para colaborar com a fiscalização das atividades de mineração e arrecadação de CFEM.

5.2 O limite da delegação

Outro ponto que merece uma melhor reflexão está fundamentado em qual(is) ato(s) poderá(ão) ser(em) delegado(s) pela ANM.

¹⁸ TARTUCE, Flávio. *Direito Civil, 1: Lei de Introdução e Parte Geral*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2010. p. 27.

¹⁹ BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657*, de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF.

Nas palavras de Willian Freire, “o Direito Minerário é ramo do Direito Público Interno, derivado do Direito Administrativo e do Direito Tributário. Ganhou destaque pela especificidade do seu objeto”.²⁰

Ou seja, mesmo sendo ramo autônomo do Direito, ainda guarda algumas raízes no Direito Administrativo e no Direito Tributário e é, exatamente, o conceito tributário que elucida este ponto.

Assim, é preciso esclarecer as diferenças entre competência tributária e capacidade tributária:

A competência tributária é exclusiva da União, logo será indelegável, conforme art. 7º do Código Tributário Nacional (CTN). Destarte, por imperativo constitucional, a competência tributária, que se identifica exclusivamente com a atribuição de editar leis em matéria tributária, não pode ser transferida.

Isto significa que a instituição da CFEM é de exclusividade da União. Mesmo sendo notório que a CFEM não é tributo, mas participação no resultado da exploração dos recursos minerais.

A competência tributária define, portanto: sujeito ativo ou responsável, alíquotas, base de cálculo, deduções, prazo para pagamento, normas para inscrição em dívida ativa do crédito, e são de competência privativa da União, sendo indelegáveis. A Constituição Federal definiu essa competência para a União.

Mas a capacidade tributária é delegável, ou seja, a ressalva prevista no art. 7º do CTN permite a arrecadação, fiscalização e demais atos acessórios que antecedem a constituição do crédito. A capacidade tributária é o poder de cobrar, fiscalizar e arrecadar o tributo. Então, a capacidade tributária ativa pode ser delegada, e somente às pessoas jurídicas de direito público.

Nesse ponto, quando a norma legal tributária citada menciona tais pessoas jurídicas de direito público, envolve não apenas os demais entes políticos, mas também as autarquias e as fundações instituídas e mantidas pelo poder público com essa característica.

Vale ressaltar que a competência tributária existe antes mesmo do nascimento, sendo uma definição constitucional que especifica quem terá o poder de legislar.

Sendo assim, é legítima a delegação da fiscalização da CFEM e de outras atividades acessórias e preparatórias antes da constituição do crédito que é privativo da União, que delegou essa tarefa para ANM.

Por oportuno, cabe ainda destacar o entendimento do STJ quanto ao poder de polícia, disposto no art. 78 do CTN como: atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de

²⁰ FREIRE, Willian. Regime Jurídico dos Recursos Minerais no Direito Brasileiro. Disponível em: <https://williamfreire.com.br/publicacoes/artigos/regime-juridico-dos-recursos-minerais-no-direito-brasileiro/>. Acesso em: 10 abr. 2020.

ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.²¹

Entendeu o STJ que:

[...] No que tange ao mérito, convém assinalar que, em sentido amplo, poder de polícia pode ser conceituado como o dever estatal de limitar-se o exercício da propriedade e da liberdade em favor do interesse público. [...]

As atividades que envolvem a consecução do poder de polícia podem ser sumariamente divididas em quatro grupos, a saber: (i) legislação, (ii) consentimento, (iii) fiscalização e (iv) sanção.

[...]

Somente os atos relativos ao consentimento e à fiscalização são delegáveis, pois aqueles referentes à legislação e à sanção derivam do poder de coerção do Poder Público.²²

Ou seja, a ANM pode delegar atividades de consentimento e fiscalização a estados, municípios e Distrito Federal, otimizando seus processos, concentrando esforços nas competências indelegáveis, privilegiando o princípio federativo e, por fim, aproveitando estrutura pública.

Sendo assim, repise-se, todos os atos que antecedem a constituição do crédito da CFEM são delegáveis e, por consequência, podem ser objeto de convênio com estados e municípios.

Além destes, também podem ser objeto do convênio todos os atos de fiscalização das atividades de mineração, descritas no art. 5º, do Decreto Federal nº 9.406/2018, quais sejam: pesquisa, lavra, desenvolvimento da mina, beneficiamento, comercialização do minério, aproveitamento de rejeitos e estéreis, fechamento de mina.

6 Conclusão

Como demonstrado, a mineração é uma atividade econômica fundamental para a economia brasileira, sendo, por consequência, fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas em favor da sociedade, sendo esta a proprietária do maior ativo deste negócio, qual seja, os recursos minerais dispostos no país.

²¹ BRASIL. *Lei nº 5.172*, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF.

²² STJ. Recurso Especial. REsp nº 817.534/MG. Relator Ministro Mauro Campbell Marques. *DJ*, 10 nov. 2009.

Ao mesmo tempo, a Constituição Federal estabeleceu aos entes subnacionais a titularidade das rendas obtidas pela exploração mineral, sendo cada ente titular do direito subjetivo de recebimento de CFEM dentro da proporcionalidade definida na legislação (União, 10%; estados, 15%; municípios, 75%, sendo 60% para os municípios produtores e 15% para os municípios afetados pela mineração).

Dessa forma, todas as questões relativas à mineração, incluindo temas relacionados à fiscalização das atividades minerárias e arrecadação de CFEM, devem ser encaradas a partir do princípio do constitucionalismo que evidencia a primazia do federalismo, de modo a que seja preservada a questão central da administração pública, qual seja, o interesse público.

Sendo titular da CFEM, esta receita se caracteriza como receita originária por participação, ingressando nos cofres públicos correspondentes com o objetivo de atender às demandas econômicas e sociais do ente e da comunidade atendida pelo mesmo, de modo a transformar o produto desta exploração e comercialização (ou consumo) mineral em transformação econômica e social da coletividade, considerando a própria essência do ente federado.

E quais as formas para estes entes subnacionais entenderem o comportamento destas atividades minerárias em seus territórios, planejar suas políticas públicas de curto, médio e longo prazos em função da pujança e/ou do potencial da atividade minerária em seus territórios, além de entender melhor o comportamento da atividade durante o seu ciclo de instalação, operação e fechamento das atividades?

Implementando, com base no art. 23, XI, da Constituição, políticas públicas de registro, acompanhamento e fiscalização das concessões outorgadas pela União. Caso o ente subnacional estabeleça uma política desta natureza, importante destacar a sua legitimidade, mas também os limites desta atuação, qual seja, não se pode interferir em cláusulas outorgadas pela União que alterem as condições de exploração, assim como as condições de recolhimento da CFEM. Contudo, podem ser estabelecidas obrigações acessórias para instrumentalizar o registro, o acompanhamento e a fiscalização das atividades, assim como a fiscalização da CFEM.

Outra forma de o ente subnacional estabelecer política de acompanhamento e fiscalização das atividades minerárias no seu território é revigorando um dos pilares do federalismo, através de mecanismos de cooperação com a União.

Nestes casos, cabe ao ente subnacional celebrar convênio com a União, por intermédio da ANM, que pode delegar atividades de consentimento e fiscalização a estados, municípios e ao Distrito Federal, a fim de otimizar seus processos, concentrando esforços nas competências indelegáveis, privilegiando o princípio federativo e, por fim, aproveitando estrutura pública.

No entanto, a efetividade desta possibilidade está adstrita à necessidade da ANM de regulamentar a questão, dentro dos parâmetros estabelecidos na legislação.

Obviamente o melhor cenário à luz do princípio federativo se configura pelo estabelecimento por parte da ANM de normas regulamentadoras que possibilitem esta sinergia estatal, de modo a tornar os processos mais céleres e racionais, evitando-se sobrestamento de atividades e inexistência de outras, uma vez que centenas de entes subnacionais terão, em tese, interesse de estabelecer este tipo de parceria institucional, devido aos impactos (econômicos, sociais e ambientais) e aos reflexos destas atividades em seus respectivos territórios.

No entanto, é importante destacar que existe outra alternativa que também gera importantes efeitos e reflexos para as comunidades locais, não tendo o ente subnacional direito a permanecer inerte em face destas determinações constitucionais e, principalmente, dos anseios por melhores respostas aos cidadãos.

Referências

ALMEIDA, Dayse Coelho. O Pacto Federativo brasileiro. *Boletim Jurídico*, Uberaba/MG, ano 2, n. 61. Disponível em: <http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=187>. Acesso em: 12 abr. 2020.

ATAÍDE, Pedro. *Direito Minerário*. 3. ed. Salvador. Juspodivm, 2020.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2109.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Coord.). *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998. v. I.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*: Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, [...]. Brasília, DF: Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 9.406*, de 12 de junho de 2018. Regulamenta o disposto no inciso VII do §2º e no §5º do art. 2º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9407.htm. Acesso em: 13 abr. 2020.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657*, de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.540*, de 18 de dezembro de 2017. Altera as Leis nº 7990, de 28 de dezembro de 1989, e 8001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13540.htm. Acesso em: 13 jul.2019.

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 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. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13575.htm. Acesso em: 28 abr. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.848*, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Brasília, DF. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm. Acesso em: 25 abr. 2020.

BRASIL. *Lei nº 4.320*, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. *Lei nº 5.172*, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. *Lei nº 5.172*, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 20 abr. 2020.

CALIENDO, P. A Concentração Tributária da União e o Financiamento das Políticas Públicas. In: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. O Poder Local na construção de uma nova realidade. Disponível em: http://www.cnm.org.br/index.php?option=com_docman&task=search_form&Itemid=4. Acesso em: 12 abr. 2020.

CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de; SILVA, Tiago de Mattos. *CFEM: Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

FREIRE, Willian. Regime Jurídico dos Recursos Minerais no Direito Brasileiro. Disponível em: <https://williamfreire.com.br/publicacoes/artigos/regime-juridico-dos-recursos-minerais-no-direito-brasileiro/>. Acesso em: 10 abr. 2020.

LOEWESTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. ed. 2. Barcelona: Ariel, 1962.

MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (Coord.). *Gestão Pública e Direito Municipal*. São Paulo: Saraiva, 2016.

REVERBEL, Carlos Eduardo Didier. *O federalismo em uma visão tridimensional do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI nº 4.606/BA. Relator Ministro Alexandre de Moraes. DJ, 06 maio 2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749729068>. Acesso em: 22 abr. 2020.

STF. Mandado de Segurança. MS nº 24.312/DF. Relatora Ministra Ellen Gracie. *DJ*, 19 dez. 2003. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86118>. Acesso em: 20 abr. 2020.

STF. Recurso Extraordinário. RE nº 228.800/DF. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. *DJ*, 16 nov. 2001. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=252741>. Acesso em: 18 abr. 2020.

STJ. Recurso Especial. REsp nº 817.534/MG. Relator Ministro Mauro Campbell Marques. *DJ*, 10 nov. 2009. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200600252881&dt_publicacao=10/12/2009. Acesso em: 12 ago. 2020.

STJ. Recurso Especial. REsp nº 977.980/PR. Relator Ministro Luiz Fux. *DJ*, 06 nov. 2009. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=922790&num_registro=200701816489&data=20091106&formato=PDF. Acesso em: 29 abr. 2020.

TARTUCE, Flávio. *Direito Civil, 1: Lei de Introdução e Parte Geral*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2010.

WILSON, James Q. Burocracy: What Government Agencies Do and Why They Do It. In: PETERS. B. G.; PIERRE, J. *Administração Pública Coletânea*. São Paulo: Ed. Unesp, 2010.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MOREIRA, Rogério de Souza; REZENDE, Elcio Nacur. Fiscalização das atividades de mineração pelos municípios brasileiros: possibilidade e limites à luz da Constituição Federal. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 23, n. 91, p. 67-86, jan./mar. 2023. DOI: 10.21056/aec.v23i91.1492.
