CONTROLE PÚBLICO

O TCU e a Agência Nacional de Mineração

Como controlar a institucionalização de uma agência reguladora?





Tribunal de Contas da União. Crédito: TCU/Divulgação

Em maio de 2023, o plenário do TCU examinou o funcionamento e o processo de tomada de decisão da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Mineração (ANM).

O controle do TCU sobre agências é uma das temáticas mais candentes na literatura e na prática do controle externo brasileiro. Controlar o regulador envolve dinâmicas complexas, com ampla gama de questões jurídicas sobre os limites das competências constitucionais do TCU e questões pragmáticas relacionadas aos riscos e consequências de sobreposições decisórias em setores regulados.

Aqui, a pergunta é ainda mais específica. Tem o TCU algum papel no processo de criação e institucionalização de uma nova agência reguladora? Caso sim, *como* o Tribunal de Contas deve participar do processo de estruturação dessa agência para funcionar como mecanismo catalizador do amadurecimento regulatório? *Como* um processo de acompanhamento pode apresentar resultados positivos sem interferir indevidamente na substância de suas atividades decisórias?



Este é o cerne do recente Acórdão 1.108/20

restringir o escopo do controle a questões de ordem procedimental; e 2) demonstrar cautela no exercício dos poderes de comando em respeito ao espaço de atuação do regulador bem-intencionado.

O TCU já havia iniciado o acompanhamento da ANM antes mesmo de sua instalação. O primeiro acórdão sobre a matéria foi bastante crítico e apontou uma série de falhas (Acórdão 2914/2020-P). Houve recomendações e determinação, inclusive quanto à transparência de aplicação de recursos arrecadados e inadequação dos recursos humanos.

Nesta oportunidade, contudo, o acompanhamento direcionou-se tão somente à análise do processo de tomada de decisão da Diretoria Colegiada. Partiu-se da crença de que a autonomia decisória da nova agência constituiria seu principal traço distintivo em relação ao antigo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM).

O tribunal reconheceu o esforço de aperfeiçoamento regulatório da ANM, apresentando como evidência o amplo leque de normas editadas pela agência. Além disso, aferiu a produção da Diretoria a partir de critérios procedimentais objetivos, sem investir sobre uma análise substancial do mérito de decisões. Notou, por exemplo, a existência de procedimentos de acesso público que asseguram transparência e publicidade da atividade decisória, inclusive com decisões colegiadas lastreadas em considerações de fato e de direito e em pareceres técnicos.

Mesmo no caso em que o tribunal verificou fragilidade, relacionada ao funcionamento precário do Comitê Interno de Governança, optou-se por não emitir ato de comando. Isso porque foi reconhecido o esforço de melhoria já realizado pela ANM, em um voto de confiança importante sobre o natural processo de amadurecimento regulatório.

O acompanhamento da institucionalização de uma nova agência pode ser produtivo se assumir um caráter colaborativo. Neste recente julgado, o tribunal demonstrou estar menos focado em emitir atos de comando e mais propenso a funcionar como repositório de boas práticas para auxiliar o natural processo de amadurecimento regulatório.

DANIEL BOGÉA – Doutorando em Ciência Política na Universidade de São Paulo. Pesquisador do Observatório do TCU da FGV Direito SP + Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp e do JUDE – Grupo de Pesquisa Judiciário e Democracia do DCP/USP. Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília e Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Sócio de Piquet, Magaldi e Guedes Advogados e Diretor-Executivo do Instituto Desburocratizar

