



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO  
DIVISÃO DE ASSUNTOS MINERÁRIOS (CHEFE)

**DESPACHO n. 07552/2023/PFE-ANM/PGF/AGU**

**NUP: 48051.000646/2023-12**

**INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO - ANM**

**ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

Senhor Procurador-Chefe,

1. Trata-se de proposta da Superintendência de Outorga de Títulos Minerários para revogação da Resolução ANM n. 22/2020, que disciplinou os prazos para aprovação tácita dos atos públicos de liberação das atividades econômicas sob competência da Agência Nacional de Mineração - ANM. No decorrer do processo, foram levantados alguns pontos que poderiam ensejar a nulidade do referido normativo, razão pela qual foram os autos encaminhados para manifestação da Procuradoria.

2. Em resposta, foi elaborado o **PARECER n. 00094/2023/PFE-ANM/PGF/AGU** que concluiu que a resolução em questão é nula, pois abarcou objetos que não poderia, não sendo possível, nesse tocante, sua convalidação.

3. Apenas reputo necessário discorrer acerca do tópico 13.2 do parecer, tendo em vista que tenho opinião divergente do parecerista.

4. A manifestação jurídica ora submetida a aprovação entendeu que o normativo contém vício no seu objeto, mas que a inobservância à classificação de risco das atividades econômicas não ensejaria a nulidade do normativo, posicionamento do qual, respeitosamente, discordo. Entendo que o normativo é nulo, inclusive em razão da ausência de classificação de risco.

5. Isso porque não é possível identificar quais atividades poderiam ser passíveis de liberação por decurso de prazo sem a correta e criteriosa análise e classificação de risco dessas atividades. Portanto, a inobservância do procedimento próprio para elaboração do ato normativo é, no meu entender, vício insanável.

6. Toda atividade estatal de produção de normas deve obedecer a processualização predeterminada e estar norteada por regras e princípios específicos. Sobre o assunto, importante citar a lição de Marçal Justen Filho<sup>[1]</sup>:

A natureza democrática do Estado brasileiro exige que toda a produção de normas pelo Estado obedeça a um processo administrativo. Esse princípio se aplica não apenas à atividade da Administração direta, mas também àquela desempenhada pelas autarquias. Aliás e com muito maior razão, tem de ser aplicada no âmbito da atividade das agências reguladoras, que recebem competências discricionárias muito significativas.

A atribuição de poderes para gerar normas tanto gerais e abstratas quanto individuais e concretas propicia o risco de grande concentração de poder no âmbito das agências reguladoras. Afinal, a complementação da regulação legislativa ficará a cargo delas, o que importará significativa inovação na ordem jurídica.

A processualização da atividade regulatória das agências traduz a necessária submissão de seu poder decisória à observância de procedimentos norteados por princípios e regras próprios. Desse modo, evita-se a desnaturação das competências estatais e o risco de seu distanciamento da consecução do interesse público. Permite-se, ademais, verificar que as soluções adotadas pelas agências se caracterizam como as mais adequadas e satisfatórias, em face das circunstâncias.

Em princípio, caberá à lei instituidora da agência definir as regras pertinentes aos procedimentos a serem por ela seguidos. Isso se passará para produção tanto de regulamentos como de normas concretas e individuais. Na omissão da lei ou para sua complementação, deverão aplicar-se os princípios gerais de cunho processual e as regras determinadas pela Lei nº 9.784/99.

[...]

O terceiro é o princípio da transparência. A produção normativa deve refletir todos os possíveis interesses que afetam a atuação da agência, inclusive com a explícita oportunidade para manifestação dos grupos da sociedade civil, tais como empresários, trabalhadores, organizações não governamentais e até mesmo cidadãos comuns. **Nenhuma produção normativa abstrata poderá configurar-se como resultado da atuação puramente interna da agência. Ademais disso, a transparência obriga à apresentação de motivação para as escolhas realizadas, inclusive no tocante à rejeição de pleitos específicos ou gerais encaminhados à agência. A opção por determinadas soluções pode refletir avaliação autônoma acerca da melhor alternativa para atender ao interesse público.** Essa opção nem sempre será passível de controle ou fiscalização, justamente por configurar uma solução discricionária. Mas será imperioso a agência expor os motivos pelos quais reputa ser aquela a melhor solução.

O quarto é o princípio da responsabilidade. A agência deve responder pela normação e pelas opções produzidas. As soluções consagradas pela agência afetarão as políticas públicas e privadas. Por isso, a agência tem de estimar todas as consequências previsíveis das decisões que adotar, preparando-se tanto para o sucesso como para o fracasso. O procedimento normativo adotado deverá dar oportunidade para a estimativa acerca dos efeitos práticos e concretos das providências adotadas. **Não é possível que uma certa disciplina normativa seja adotada sem que seus efeitos tenham sido previamente considerados.**

7. Dessa forma, os procedimentos prévia e abstratamente estipulados para a produção normativa da Agência devem ser seguidos, sob pena de invalidade da norma produzida. O que fica muito patente no caso concreto quando os efeitos da norma não foram previamente considerados e se mostraram incompatíveis com o ordenamento jurídico.

8. Como bem pontuou a área técnica, a liberação tácita das atividades econômicas no âmbito da ANM por decurso de tempo **impede o controle de áreas, fere o direito de prioridade, permite a outorga em áreas proibidas (Terras Indígenas, Unidades de Conservação de Proteção Integral e outras), invade competência de outros órgãos (anuência prévia do CDN em faixa de fronteira), bem como permite a outorga de títulos de lavra sem o prévio licenciamento ambiental.**

9. Todas as fragilidades acima apontadas decorrem da inobservância da disciplina normativa própria, especialmente a ausência da classificação do nível de risco da atividade, expressamente prevista no Decreto nº 10.178/2019. **Resta patente, portanto, o prejuízo e a conseqüente nulidade do normativo editado sem a devida classificação de riscos.**

10. Ademais, de acordo com informações da Superintendência de Regulação e Governança Regulatória, a Resolução ANM nº 22/2020 nunca foi operacionalizada, o que minimiza os efeitos de uma declaração de nulidade da norma.

11. Vale destacar, ainda, que o Tribunal de Contas da União (TC 000.798/2021-5) também entendeu que *a classificação de riscos é pressuposto para a fixação de prazos para respostas aos atos públicos de liberação requeridos junto a órgão ou entidade, razão pela qual deveria ter a ANM especificado, de modo exaustivo, as hipóteses de classificação, conforme exige o Decreto 10.178/2019, antes da elaboração e publicação da Resolução ANM 22/2020.*

12. Com essas considerações, sugiro a aprovação parcial do parecer, recomendando-se à Diretoria Colegiada que declare a nulidade da Resolução ANM nº 22/2020, com a edição do novo normativo, obedecendo todos os procedimentos específicos relativos à elaboração e edição do tipo de ato em questão.

13. Após sua análise, devem os autos retornar para a Secretaria da Diretoria Colegiada para prosseguimento.

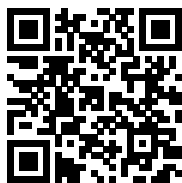
KIZZY AÍDES PINHEIRO NOGUEIRA DA GAMA  
PROCURADORA FEDERAL  
CHEFE DA DIVISÃO DE ASSUNTOS MINERÁRIOS - PFE/ANM

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48051000646202312 e da chave de acesso 989e2ad8

Notas

1. <sup>^</sup> *JUSTEN FILHO, Marçal. O direito das agências reguladoras independentes - São Paulo: Dialética, 2002 (ps. 559-566)*



Documento assinado eletronicamente por KIZZY AIDES PINHEIRO NOGUEIRA DA GAMA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1198979794 e chave de acesso 989e2ad8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KIZZY AIDES PINHEIRO NOGUEIRA DA GAMA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 22-06-2023 12:46. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---