



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO
NÚCLEO DE DEMANDAS ORDINÁRIAS

PARECER n. 00094/2023/PFE-ANM/PGF/AGU

NUP: 48051.000646/2023-12

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO - ANM

ASSUNTOS: Consulta. Anulação de Resolução da ANM.

CONSULTA. DIREITO ADMINISTRATIVO E MINERÁRIO. ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. RESOLUÇÃO DA ANM.

I - Consulta sobre a existência de vícios na Resolução ANM nº 22/20, que fixou os prazos para aprovação tácita dos atos públicos de liberação das atividades econômicas sob competência da ANM.

II - Nulidade e revogação de atos administrativos. Declaração de nulidade e seus efeitos.

III - Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Lei do Processo Administrativo Federal. Lei de Liberdade Econômica e Decreto regulamentador. Súmula 473 do STF.

IV - Análise de Impacto Regulatório. Lei de criação da ANM. Lei das Agências Reguladoras. Lei de Liberdade Econômica e Decreto regulamentador.

V - Decreto nº 10.139/19. Necessidade de manutenção das normas atualizadas na internet.

VI - Pela nulidade da Resolução ANM nº 22/20, com recomendações e observações.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta encaminhada a esta PFE-ANM, por meio do DESPACHO nº 52720/SRG-ANM/ANM/2023, de 24/03/23 (fls. 29, sempre considerado o arquivo integral dos autos no SAPIENS), que por sua vez se refere à NOTA TÉCNICA SEI nº 1395/2023-SRG-ANM/DIRC, de 24/03/23 (fls. 21/27), da qual se extraem os seguintes excertos:

"A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no 921 foi ajuizada no STF pelo partido Rede Sustentabilidade contra atos concessivos de autorização para atividades de pesquisa/lavra de mineração em áreas dentro ou próximas de Terras Indígenas ou em Unidades de Conservação, localizadas na região denominada "Cabeça do Cachorro", no Município de São Gabriel da Cachoeira/AM, bem como em face do art. 2º da Resolução ANM no 22/2020. De acordo com a exordial, a referida Resolução traria uma série de riscos ligadas ao garimpo às comunidades indígenas e violaria dispositivos da Constituição.

Instada a se manifestar, a ANM apontou que não há pretensão resistida de sua parte, ao passo que não outorga títulos minerários em Terras Indígenas, conforme orientação firmada no parecer 469/2015/HP/PROGE/DNPM, que recomenda "o imediato indeferimento dos requerimentos [de autorização de pesquisa e lavras em TIs] pendentes de decisão e dos que doravante

forem apresentados, ainda que formulados pelos próprios índios, assim como a declaração de nulidade ou de decaimento, conforme o caso, dos títulos incidentes sobre as referidas áreas". Especificamente em relação ao art. 2º da Resolução ANM no 22/2020, a Agência não se opôs à suspensão do referido dispositivo que "nunca foi operacionalizado, considerando que foi constatada inaplicabilidade da Resolução ANM no 22/2020 nesse sentido, vez que o direito de prioridade de que tratam os artigos 11 e 18 do Código de Mineração impedem essa ação e o risco de outorga tácita em área já onerada é grande, porque o sistema não proíbe requerimentos com interferência".

(...)Conforme apontado no item 2.1 desta Nota, foi levantada uma possível irregularidade formal referente à aprovação da norma, ao passo que a deliberação de aprovação da norma pela Diretoria Colegiada ocorreu em Reunião Administrativa, restrita a convidados, ao invés de Reunião Pública, transmitida ao vivo por meio do canal da ANM no YouTube.

Nesse aspecto, salvo melhor juízo, não se verificam quaisquer irregularidades. As Reuniões Administrativas da Diretoria Colegiada tratam de temas que envolvem a rotina interna corporis da Agência e que, portanto, não implicam em efeitos relevantes e diretos na esfera jurídica dos administrados. A Resolução no 22/2020 definiu prazos máximos de análise processual pelos servidores da própria ANM. Ainda que a norma tivesse o condão de operar efeitos indiretos aos administrados, não se vislumbram quaisquer prejuízos a esses stakeholders que ensejasse uma publicidade ampliada no processo de tomada de decisão, ao passo que tais efeitos seriam benéficos (possível aprovação tácita diante da mora da ANM). Portanto, diante do escopo da norma, voltado às rotinas internas, considera-se regular seu tratamento em Reunião Administrativa.

Não obstante, outros dois aspectos da gênese da norma merecem uma análise mais detalhada. São eles: o potencial efeito ambiental decorrente da Resolução no 22/2022 e a falta de mapeamento do nível de risco das atividades econômicas na norma.

(...)

Nessa toada, é possível verificar a inaplicabilidade dos atos públicos de liberação diante de um potencial impacto significativo ao meio ambiente. Nas manifestações realizadas pelas áreas técnicas antes da aprovação da Resolução no 22/2020, foi apontada a necessidade de uma análise mais apurada de tais efeitos, que acabou sendo prejudicada em virtude da necessidade de atendimento dos prazos do Decreto no 10.178/2019. Ao nosso ver, a verificação do potencial impacto ao meio ambiente somente seria possível diante da identificação e classificação de riscos solicitada pelo TCU e exigida por força do art. 4º do referido Decreto no 10.178/2019.

Salienta-se que, no contexto atual, a aprovação tácita tem o potencial de gerar situações de ilegalidade, conforme apontado pelo Despacho 13693 (6252885) da SOT, resumido no item 2.1. Ademais, a norma não se encontra operacional, na medida em que não é refletida nos sistemas internos da ANM, conforme manifestação da PFE na ADPF 921, citada no item 2.3.

Assim, esta SRG manifesta-se favoravelmente à proposta de revogação da Resolução no 22/2020. Ato contínuo, sugere que seja incluído no Eixo Temático 1 da Agenda Regulatória 2022/2023, por meio de Revisão Extraordinária, o tema "identificação e classificação de riscos dos atos públicos de liberação". Tal medida irá atender à recomendação do TCU e, paralelamente, irá possibilitar a adequada verificação dos atos passíveis de aprovação tácita, em atendimento à política pública disposta no Decreto no 10.178/2019 e à necessidade de mitigação dos riscos de se gerarem situações de ilegalidade.

(...)

Caso a proposta de revogação seja acatada, sugere-se que o mesmo ato que a revogue (ou anule) insira o tema na Agenda Regulatória e mencione expressamente que todos os atos públicos de liberação da ANM encontram-se classificados em nível de risco III até disposição em contrário (art.3º, III do Decreto nº 10.178/2019), de modo a deixar clara a impossibilidade de aprovação tácita no período de elaboração do novo normativo.

Por fim, sugere-se o encaminhamento dos autos à PFE/ANM para verificação das possíveis ilegalidades na gênese da norma, que resultaria na nulidade de todas as aprovações tácitas. São elas: a) possível inobservância ao rito de aprovação - Reunião Administrativa versus Reunião Pública; b) inobservância ao art. 3º da Medida Provisória nº 915/2019; c) inobservância ao inciso V do §3º do art. 10 do Decreto nº 10.178/2019; e d) inobservância ao art. 4º do Decreto nº 10.178/2019".

2. Como visto, trata-se de consulta - feita pela Superintendência de Regulação e Governança Regulatória - acerca da existência de vícios de legalidade na Resolução ANM nº 22, de 30/01/20, que fixou os prazos para aprovação tácita dos atos públicos de liberação das atividades econômicas sob competência da Agência Nacional de Mineração - ANM, em regulamentação ao disposto no Decreto nº 10.178, de 18/12/19 (que regulamentou a Lei nº 13.874, de 20/09/19 - Lei de Liberdade Econômica).

3. Dos demais documentos que instruem os autos, cumpre ainda citar:

- o DESPACHO nº 13693/DITIP/ANM/2023, de 26/01/23, que opinou pela inaplicabilidade da aprovação tácita aos regimes de exploração mineral, por haver conflito com o direito de prioridade e com o prévio licenciamento ambiental (fls. 01/04);
- o DESPACHO nº 105/COTIL/2020, 27/01/20, que entendeu que a aprovação tácita não é aplicável aos regimes de exploração mineral, uma vez que todos estão sujeitos a prévio licenciamento ambiental (fls. 05/08);
- o DESPACHO n. 01032/2023/PFE-ANM/PGF/AGU, que enviou os autos para manifestação da Superintendência de Regulação Econômica e Governança Regulatória (fl. 10);
- o DESPACHO nº 17813/SOT-ANM/ANM/2023, de 31/01/23 (fls. 12/13);
- o Extrato do DOU contento a publicação da Resolução ANM nº 22/20 (fl. 14);
- o Despacho nº 18244/SG-ANM/ANM/2023, de 01/02/23, que informou que a aprovação da Resolução ANM nº 22/20 deu-se em Reunião Administrativa (fl. 17);

4. É o relatório. Passo à fundamentação jurídica.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1. Considerações gerais.

5. Primeiramente, informa-se que a presente manifestação fundamenta-se no art. 11, inciso V, da Lei Complementar nº 73, de 10/02/93 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União), bem como art. 10 da Lei nº 10480, de 02/07/02 (que criou a Procuradoria-Geral Federal), que dispõem sobre o assessoramento das autoridades do Poder Executivo no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados.

6. Cumpre aduzir que a realização ou execução de atos administrativos é muitas vezes calcada em critérios que envolvem, dentre outros pontos, a avaliação de conveniência e oportunidade da Administração Pública, cujo exame não é da atribuição desta Procuradoria, conforme dispõe o Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU:

"A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento".

7. Passando ao tema da consulta, destaco, de início, que esta manifestação jurídica limitar-se-á a examinar a questão jurídica indicada na NOTA TÉCNICA SEI nº 1395/2023-SRG-ANM/DIRC, qual seja, a nulidade da Resolução ANM nº 22, de 30/01/20, que fixou os prazos para aprovação tácita dos atos públicos de liberação das atividades econômicas sob competência da ANM.

8. Relembro que a minuta de Resolução passou por análise preliminar e com exíguo prazo por parte desta PFE-ANM, ocasião em que foi exarada a NOTA n. 00078/2020/PFE-ANM/PGF/AGU, de 29/01/20 (SEI/NUP 48051.000307/2020-93), que concluiu da seguinte forma:

"20. As adequações sugeridas no itens pretéritos resultam de análise preliminar e célere do texto, posto o pleito de análise com a máxima celeridade obstaculizou uma avaliação aprofundada da questão e dos documentos. Destarte, recomenda-se a realização de revisão do ato a ser editado e que, após a análise técnica das adequações ora propostas, retornem os autos à Procuradoria para análise de eventuais questionamentos de ordem jurídica, bem como para a análise da harmonização da redação às balizas da Lei Complementar nº 95/1998 e do Decreto nº 9.191/2017. Pugna-se, in adendo, pelo envio a este órgão de assessoramento com a devida antecedência para que a análise jurídica não seja precarizada pelo escasso prazo para a análise, imposto em razão da urgência da demanda".

9. Pois bem, primeiramente é necessário tecer breves considerações acerca da desfazimento dos atos administrativos, que pode ocorrer por duas formas:

- . Anulação (que se divide em duas categorias: atos *nulos* e atos *anuláveis*); ou
- . Revogação

10. A anulação ocorre por vício de legalidade do ato, por mácula a algum(ns) de seus elementos, quais sejam: competência, forma, objeto, motivo ou finalidade. Opera *ex tunc*, ou seja, desde o nascedouro do ato, invalidando todas as relações jurídicas que dele se originaram. A doutrina aponta ainda a subdivisão em atos *nulos* (aqueles para os quais não cabe saneamento) e os atos *anuláveis* (para os quais é possível a convalidação, que são aqueles sobre os quais o vício incide sobre a *competência* ou a *forma*). A convalidação, nesses casos, ocorre por meio da ratificação, reforma ou conversão.

11. Já a revogação ocorre em relação a atos válidos, mas que são retirados por motivo de conveniência e oportunidade. Opera efeitos *en nunc*, ou seja, a partir da revogação, portanto os efeitos produzidos pelo ato revogado devem ser respeitados^[1].

12. A Lei nº 9.784, de 29/01/99 (Lei do Processo Administrativo Federal) disciplina a matéria da seguinte forma:

Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

II.2. Vícios da Resolução ANM nº 22/20

13. Pois bem, passa-se à verificação de possíveis vícios incidentes sobre a Resolução em tela, apontados pela SRO:

13.1. "possível inobservância ao rito de aprovação - Reunião Administrativa versus Reunião Pública".

13.1.1. De fato a Resolução ANM nº 02, de 12/12/18, em seu art. 5, §9º, estatui que "As reuniões da Diretoria Colegiada relacionadas às atividades de mineração serão públicas e terão suas datas, pautas e atas divulgadas no sítio eletrônico da ANM". A Secretaria-Geral da Diretoria informou (Despacho de fl. 17) que a aprovação do ato deu-se em Reunião Administrativa, portanto não foi uma reunião pública. Desta forma, entende-se que o vício do ato ocorreu

quanto ao elemento *forma*, o que o torna anulável, como visto acima, portanto passível de convalidação. A convalidação poderia ocorrer, por exemplo, com a ratificação do ato, editando-o em Reunião Deliberativa.

13.1.2. Dito isso, e quanto a esse vício específico, caberia à Diretoria: 1) anular a Resolução; ou 2) convalidá-la, ratificando-a em Reunião Deliberativa. No entanto, outras razões mais graves indicam a nulidade do ato, conforme será visto mais abaixo.

13.2. "inobservância ao art. 4º do Decreto nº 10.178/2019".

13.2.1 Vejam os a redação do dispositivo em tela:

Art. 4º O órgão ou a entidade, para aferir o nível de risco da atividade econômica, considerará, no mínimo:

I - a probabilidade de ocorrência de eventos danosos; e

II - a extensão, a gravidade ou o grau de irreparabilidade do impacto causado à sociedade na hipótese de ocorrência de evento danoso.

Parágrafo único. A classificação do risco será aferida preferencialmente por meio de análise quantitativa e estatística.

13.2.2. A nosso sentir não se verifica nulidade, *per se*, quanto a esse ponto. Isto porque, da interpretação global do Decreto nº 10.178/19, depreende-se o que se segue da classificação de risco das atividades econômicas, e da aprovação tácita:

- nível de risco I: dispensada a solicitação de ato de liberação da atividade econômica, portanto sequer depende de aprovação (expressa ou tácita);

- nível de risco II: deve haver solicitação, mas com procedimentos administrativos simplificados; aqui, aplica-se a aprovação tácita (exceto para as atividades mencionadas no art. 10, §3º, do Decreto);

- nível de risco III: deve haver solicitação, com procedimentos administrativos mais robustos; aqui, aplica-se também a aprovação tácita (exceto para as atividades mencionadas no art. 10, §3º, do Decreto);

13.2.3. É dizer, não é a classificação em nível de risco que significa inaplicabilidade de aprovação tácita, e sim o enquadramento da natureza da atividade no art. 10, §3º, do Decreto. Desta forma, a falta de classificação de risco, por si só, não seria a causa patente de nulidade da Resolução ANM nº 22/20; recomenda-se, entretanto, sua elaboração como parte da motivação do ato, uma vez que fornece panorama mais adequado sobre os atos tratados, assim como a realização de Análise de Impacto Regulatório - AIR, questão que será tratada no tópico II.4 mais abaixo. Existe, porém, questão mais patente que impõe a nulidade da Resolução, conforme verificado a seguir.

13.3. "inobservância ao art. 3º da Medida Provisória nº 915/2019" e "inobservância ao inciso V do §3º do art. 10 do Decreto nº 10.178/2019".

13.3.1. Quando da aprovação da Resolução ANM 22, em 30/01/20, vigorava a seguinte redação do art. 3º, §12, da Lei de Liberdade Econômica, redação incluída pela Medida Provisória nº 881/19 (posteriormente convertida na Lei nº 14.011, de 10/06/20):

Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do [art. 170 da Constituição Federal](#):

(...)

IX - ter a garantia de que, nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica que se sujeitam ao disposto nesta Lei, apresentados todos os elementos necessários à instrução do processo, o particular será cientificado expressa e imediatamente do prazo máximo estipulado para a análise de seu pedido e de que, transcorrido o prazo fixado, o silêncio da autoridade competente importará aprovação tácita para todos os efeitos, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei;

(...)

§ 12. O disposto no inciso IX do **caput** não se aplica às atividades com impacto significativo no meio ambiente, conforme estabelecido pelo órgão ambiental competente. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 915, de 2019\)](#)

13.3.2. Não obstante essa redação tenha sido retirada quando da conversão da Medida Provisória em Lei, em 10/06/20, fato é que foi incluída - *mutatis mutandis* - no Decreto nº 10.178, 18/12/19 (Regulamento da LLI), por meio do Decreto nº 10.219/20 (que entrou em vigor em 01/02/20), *in verbis*:

"Art. 10. A autoridade máxima do órgão ou da entidade responsável pelo ato público de liberação fixará o prazo para resposta aos atos requeridos junto à unidade.

(...)

*§ 3º O disposto no **caput** não se aplica:*

(...)

*V - aos demais atos públicos de liberação de atividades com impacto significativo ao meio ambiente, conforme estabelecido pelo órgão ambiental competente no ato normativo a que se refere o **caput**. [\(Incluído pelo Decreto nº 10.219, de 2020\)](#)"*

13.3.3. Assim sendo, nesse caso o ato administrativo (Resolução da ANM) a nosso sentir restou eivado de nulidade - portanto insanável - uma vez que tratou de objeto vedado juridicamente, qual seja, "atividades com impacto significativo ao meio ambiente, conforme estabelecido pelo órgão ambiental competente". Essa expressão - contida no art. 10, §3º, inc. V - é atualmente definida por atos normativos do Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA, quais sejam: i) Resolução CONAMA nº 01, de 23/01/86, que exige Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) para atividades de extração de minério (art. 2º, inc. IX^[2]); e ii) Resolução CONAMA 237/97 exige licenciamento ambiental para extração e tratamento de minerais (Anexo 1), e define licenciamento ambiental como "procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental"^[3].

13.3.4. As áreas técnicas pertinentes da ANM entendem que a aprovação tácita não se aplica a nenhum regime de exploração mineral, por força do art. 10, §3º, inc. V, do Decreto nº 10.178/19^[4]. Também foi afirmado que a aprovação tácita mostra-se incompatível com o direito de prioridade. Nesse sentido destaca especialmente o DESPACHO nº 13693/DITIP/ANM/2023, de 26/01/23 (fls. 01/04), DESPACHO nº 105/COTIL/2020, 27/01/20 (fl. 05/08), e NOTA TÉCNICA SEI nº 1395/2023-SRG-ANM/DIRC (fls. 21/27).

13.3.5. Portanto, patente, a nosso sentir, a nulidade do ato, no que toca ao seu elemento objeto. Ainda, cabe relembrar que a Administração tem não apenas o poder como o dever de anular os atos viciados, sendo em verdade um poder-dever, e é nesse sentido que se interpreta a clássica Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, cujo verbete é

Súmula 473

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

II.3. Da declaração de nulidade. Efeitos.

14. A Lei nº 9.784/99 exige expressa motivação - dentre outras hipóteses - quando se tratar de anulação de ato administrativo (art. 50, inc. VIII^[5]), o que a nosso sentir encontra-se presente nas manifestações técnicas carreadas aos autos, mormente DESPACHO nº 13693/DITIP/ANM/2023, de 26/01/23 (fls. 01/04), DESPACHO nº 105/COTIL/2020, 27/01/20 (fl. 05/08), e NOTA TÉCNICA SEI nº 1395/2023-SRG-ANM/DIRC (fls. 21/27).

15. Quanto aos efeitos da revogação, já foi dito acima que opera *ex tunc*, ou seja, desde a edição da Resolução. Embora aparentemente não tenha havido qualquer ato de aprovação tácita, conforme afirmado pela Superintendência de Outorga de Títulos Minerários (fl. 01), é necessário que a Agência se certifique de tal assertiva.

16. Isso porque a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 04/09/42), determina que a decisão que decreta/reconheça a invalidade de ato, deverá indicar de modo expresso suas consequências:

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#).

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#).

17. Em atenção a tal comando, reputa-se adequado que exista uma Deliberação da Diretoria Colegiada que:

- reconheça/declare a nulidade da Resolução ANM nº 22/20, conforme fundamentação técnica aduzida no processo 48051.000646/2023-12 (e liste os principais Pareceres/Notas Técnicas que fundamentam a decisão);
- declare também que nenhum efeito prático adveio da Resolução (isto é, se for confirmada tal assertiva, cf. observado no item 15 acima), e que nenhum efeito poderá ser invocado com base naquela Resolução; e
- determine a atualização no site de normas da ANM, de forma a inserir tachado em todo o texto da Resolução, e inserção da observação "Resolução declarada nula, conforme Deliberação da Diretoria Colegiada nº XX de XX/XX/XX" (ou texto semelhante, que transmita tal informação); além disso, que atenda a todos os demais preceitos do art. 16, §1º, do Decreto nº 10.139, de 28/11/19^[6].

II.4. Considerações finais.

18. Ressalto que eventual futuro ato normativo da ANM que i) classifique os níveis de risco das atividades econômicas e ii) preveja eventuais casos de aprovação tácita para atividades de risco II e III^[7] (isto é, caso exista alguma hipótese excepcional que não requeira licenciamento ambiental, e que portanto não seja tida como "atividade com impacto significativo ao meio ambiente" - o que não se consegue vislumbrar, diga-se de passagem, diante do quanto exposto nos autos pelas áreas técnicas competentes) deverá ser precedido de Análise de Impacto Regulatório - AIR, instrumento este que viabiliza melhor clareza e precisão regulatórias, previsto em diversas normas aplicáveis à hipótese:

- Lei nº 13.575, de 26/12/17 (Lei de criação da ANM), art. 15^[8];
- Lei nº 13.848, de 20/09/19 (Lei das Agências Reguladoras), art. 6º^[9];
- Lei (Lei de Liberdade Econômica), art. 5º^[10]; e
- Decreto nº 10.411, de 30/06/20, art. 3º^[11].

19. Por fim, ressalto o caráter opinativo do presente Parecer, que não vincula a decisão do gestor, como se verifica a seguir:

"Os pareceres consubstanciam opiniões, pontos de vista de alguns agentes administrativos sobre matéria submetida à sua apreciação. (...) Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de direitos diversos – o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos tem conteúdos antagônicos, o agente que opina nunca poderá ser o que decide".

20. Não obstante o caráter opinativo da presente peça jurídica, impõe-se a necessidade da observância do art. 50, inc. IV, da Lei do Processo Administrativo Federal, que estatui o dever de motivação dos atos administrativos nas hipóteses elencadas, dentre elas quando os atos a serem editados "discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais".

III - CONCLUSÃO

21. Essas são as considerações que se mostraram relevantes ao deslinde da consulta, tendo em vista a legislação e regulamentação aplicáveis à hipótese, destacando-se especialmente as observações e recomendações dos itens 6, 7, 10, 10, 11, 13.1.2, 13.2.2, 13.2.3, 13.3.3, 13.3.5, 17, 18 e 20.

À consideração superior.

Brasília, 27 de abril de 2023.

(assinado eletronicamente)

Marco Aurélio Mellucci e Figueiredo

Procurador Federal

Procuradoria Federal Especializada junto à 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 [^] CARVALHO FILHO, José dos Santos, *Manual de Direito Administrativo*, 33ª ed., São Paulo, Ed. Atlas, 2019, fls. 263-281).
- ² [^] RESOLUÇÃO CONAMA nº 01/86 Art. 2º - *Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como: (...)IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;*
- ³ [^] RESOLUÇÃO CONAMA nº 237/97 Art. 2º - *A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis. § 1º - Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo I, parte integrante desta Resolução. (...) ANEXO I ATIVIDADES OU EMPREENDIMENTOS SUJEITAS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL Extração e tratamento de minerais - pesquisa mineral com guia de utilização - lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento - lavra subterrânea com ou sem beneficiamento - lavra garimpeira - perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural Indústria de produtos minerais não metálicos - beneficiamento de minerais não metálicos, não associados à extração - fabricação e elaboração de produtos minerais não metálicos tais como: produção de material cerâmico, cimento, gesso, amianto e vidro, entre outros.*
- ⁴ [^] Art. 10. *A autoridade máxima do órgão ou da entidade responsável pelo ato público de liberação fixará o prazo para resposta aos atos requeridos junto à unidade. (...) § 3º O disposto no caput não se aplica: (...) V - aos*

demais atos públicos de liberação de atividades com impacto significativo ao meio ambiente, conforme estabelecido pelo órgão ambiental competente no ato normativo a que se refere o **caput**.

5. [^] Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:(...)VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.
6. [^] Art. 16. Os órgãos e as entidades divulgarão todos os seus atos normativos no portal eletrônico gov.br. (Redação dada pelo Decreto nº 10.437, de 2020)§ 1º Os atos normativos serão divulgados:I - com registro no corpo do ato das alterações realizadas por normas esparsas, das revogações de dispositivos e das suspensões ou das invalidações por determinação judicial com efeito **erga omnes**;II - em padrão linguagem de marcação de hipertexto;III - em endereço de acesso permanente e único por ato; eIV - em sítio eletrônico que abranja todos os atos do órgão ou da entidade. (Vide Decreto nº 11.243, de 2022) § 2º O prazo para divulgação, na forma prevista neste artigo, de registro no corpo do ato das alterações de que trata o inciso I do § 1º é de um dia útil, contado da data de publicação do ato normativo no Diário Oficial da União e, na hipótese de suspensão ou de invalidação do ato normativo por determinação judicial, de cinco dias úteis, contado da data da comunicação do órgão ou da entidade.§ 2º O prazo para divulgação, na forma prevista neste artigo, de registro no corpo do ato das alterações de que trata o inciso I do § 1º é de um dia útil, contado da data da entrada em vigor do ato normativo e, na hipótese de suspensão ou de invalidação do ato normativo por determinação judicial, de cinco dias úteis, contado da data da comunicação do órgão ou da entidade. (Redação dada pelo Decreto nº 10.437, de 2020)§ 3º Todos os órgãos e entidades divulgarão diariamente ementário com as normas publicadas no Diário Oficial da União.§ 4º A Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República disporá sobre as normas complementares para a divulgação de que trata este artigo de modo uniforme e centralizado pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal.
7. [^] Cf. o quanto exposto no item 13.2.2 acima.
8. [^] Art. 15. A adoção das propostas de alterações de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos será, nos termos do regulamento, precedida da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.§ 1º Regulamento disporá sobre o conteúdo e a metodologia da análise de impacto regulatório, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, os casos em que será obrigatória sua realização e aqueles em que poderá ser dispensada.§ 2º A Diretoria Colegiada da ANM manifestar-se-á, em relação ao relatório de análise de impacto regulatório, sobre a adequação da proposta de ato normativo aos objetivos pretendidos, e indicará se os impactos estimados recomendam a sua adoção e, quando for o caso, os complementos necessários.§ 3º A manifestação de que trata o § 2º deste artigo integrará, juntamente ao relatório de análise de impacto regulatório, a documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de consulta ou de audiência pública, quando a Diretoria Colegiada decidir pela continuidade do procedimento administrativo.§ 4º O regimento interno da ANM disporá sobre a operacionalização da análise de impacto regulatório.§ 5º Nos casos em que não for realizada a análise de impacto regulatório, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de decisão.
9. [^] Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo. § 1º Regulamento disporá sobre o conteúdo e a metodologia da AIR, sobre os quesitos mínimos a serem objeto de exame, bem como sobre os casos em que será obrigatória sua realização e aqueles em que poderá ser dispensada.§ 2º O regimento interno de cada agência disporá sobre a operacionalização da AIR em seu âmbito.§ 3º O conselho diretor ou a diretoria colegiada manifestar-se-á, em relação ao relatório de AIR, sobre a adequação da proposta de ato normativo aos objetivos pretendidos, indicando se os impactos estimados recomendam sua adoção, e, quando for o caso, quais os complementos necessários.§ 4º A manifestação de que trata o § 3º integrará, juntamente com o relatório de AIR, a documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de consulta ou de audiência pública, caso o conselho diretor ou a diretoria colegiada decida pela continuidade do procedimento administrativo.§ 5º Nos casos em que não for realizada a AIR, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado a proposta de decisão.
10. [^] Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico. Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a data de início da exigência de que trata o caput deste artigo e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

11. [^] - Art. 3º A edição, a alteração ou a revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional será precedida de AIR.



Documento assinado eletronicamente por MARCO AURÉLIO MELLUCCI E FIGUEIREDO, 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 1158301009 e chave de acesso 989e2ad8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCO AURÉLIO MELLUCCI E FIGUEIREDO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 18-05-2023 19:46. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
