



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME)

NOTA TÉCNICA SEI Nº 5/2021-GPOR/SRG-ANM/DIRC

PROCESSO Nº 48051.002066/2020-17

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE PESQUISA E RECURSOS MINERAIS, SUPERINTENDÊNCIA DE PRODUÇÃO MINERAL, GERÊNCIA DE POLÍTICA REGULATÓRIA, SUPERINTENDÊNCIA DE REGULAÇÃO E GOVERNANÇA REGULATÓRIA, SECRETARIA GERAL DA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO, DIRETORIA COLEGIADA DA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO

1. OBJETO E MOTIVAÇÃO

A presente Nota Técnica tem por objeto o esclarecimento e a uniformização de procedimentos operacionais relacionados à Guia de Utilização - GU, os quais deverão ser observados pelos servidores envolvidos na análise de processos administrativos com essa temática.

Após a publicação da Resolução ANM nº 37/2020, que alterou diversos dispositivos da Portaria nº 155/2016 que tratam de GU, surgiram uma série de incertezas e questionamentos acerca de sua aplicação. Visando dirimir tais dúvidas e promover segurança jurídica na operacionalização do regramento, o tema passou a ser tratado no âmbito da Agenda Regulatória ANM 2020-2021, com equipe formalmente designada, incluindo membros de gerências regionais.

Nos últimos três meses, foram realizadas diversas reuniões de alinhamento entre a equipe do projeto e a Gerência de Política Regulatória - GPOR/SRG, as quais resultaram numa proposta de alteração pontual da Portaria nº 155/2016, bem como na elaboração de uma nova Instrução Normativa para uniformizar o tratamento do tema na ANM.

Não obstante, tendo em vista a urgência da matéria, decorrente da decisão unilateral de suspensão da análise de GU por algumas gerências regionais, paralelamente à necessidade de submissão da nova proposta normativa à participação social e à Procuradoria Federal Especializada - PFE, a equipe designada optou por explicitar os entendimentos, já pacificados, por meio da presente Nota Técnica.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

2.1. Arcabouço normativo que trata da Guia de Utilização

As alterações ao Código de Mineração promovidas pela Lei nº 9.314, de 14 de novembro de 1996, trouxeram a possibilidade de extração de substâncias minerais antes da outorga da concessão de lavra, mediante prévia autorização, conforme §2º do art. 22, a seguir disposto:

Decreto-Lei nº 227/1967:

"Art. 22 (...)

§2º É admitida, em caráter excepcional, a extração de substâncias minerais em área titulada, antes da outorga da concessão de lavra, mediante prévia autorização do DNPM, observada a legislação ambiental pertinente."

No âmbito do extinto Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, foi editada a Portaria nº 155/2016, que promoveu a consolidação de uma série de normas aplicáveis ao setor

mineral. Nesse diploma, foram definidos os regramentos (previstos nos arts. 102 a 122, da Consolidação Normativa) sobre a autorização excepcional de lavra prevista na lei, materializada pela Guia de Utilização. À época, restou definido: a) o rol de substâncias as quais podem ser objeto de GU; b) as quantidades máximas que podem ser lavradas em relação a cada substância requerida; c) as regras em relação ao requerimento do minerador; d) os parâmetros para análise e decisão; e) o prazo de validade da GU; f) as hipóteses de suspensão e extinção da GU; g) as obrigações do titular da GU; e h) as decorrências de seu inadimplemento.

Em sede infralegal, o parágrafo único do art. 24 do Decreto nº 9.406, de 12 de junho de 2018, delimitou o prazo e a possibilidade de prorrogação uma única vez da autorização excepcional (Guia de Utilização) emitida pela ANM:

Decreto nº 9.406/2018:

Art. 24. É admitida, em caráter excepcional, a extração de substâncias minerais em área titulada anteriormente à outorga da concessão de lavra, por meio de autorização prévia da ANM, observada a legislação ambiental pertinente.

Parágrafo único. A autorização a que se refere o caput será emitida uma vez, pelo prazo de um a três anos, admitida uma prorrogação por até igual período, conforme as particularidades da substância mineral, nos termos de Resolução da ANM.

Nesse contexto, a última norma que tratou do tema foi a Resolução nº 37, de 4 de junho de 2020, que trouxe nova redação aos artigos 102 a 122 da Consolidação Normativa instituída pela Portaria nº 155/2016. Salienta-se, portanto, que a Resolução nº 37/2020 é norma alteradora, que não possui existência autônoma. Logo, quaisquer ajustes posteriores ou novas disposições acerca da GU devem ser feitas diretamente a partir de nova resolução com alteração da Portaria nº 155/2016, que continua vigente.

2.2. Premissas e histórico da Resolução nº 37/2020

O processo de elaboração da Resolução nº 37/2020 iniciou-se por meio da Nota Técnica 8 (1294866), elaborada em conjunto pela Superintendência de Pesquisa e Recursos Minerais - SRM, Superintendência de Produção Mineral - SPM e a Superintendência de Regulação e Governança Regulatória - SRG. Em apertada síntese, a Nota dispôs que:

- a) a Lei de Liberdade Econômica (Lei n.º 13.874/2019) estipula direitos aos particulares e limites à atuação regulatória estatal;
- b) o Decreto n.º 10.178/2019, que regulamentou a referida lei, determinou a simplificação de procedimentos relacionados a atos públicos de liberação classificados como de baixo ou moderado risco;
- c) os riscos relacionados à GU são enquadrados como moderados e, portanto, o procedimento para sua emissão deveria ser simplificado; e
- d) com vistas a implementar tal simplificação, buscou-se reduzir a subjetividade na interpretação e aplicação da legislação, a retirada da *vistoria in loco* como requisito para emissão da GU e sua desvinculação em relação à Licença Ambiental.

Tal proposta normativa foi objeto de análise pela PFE, que sugeriu adequações pontuais na minuta (1330086). As propostas de alteração foram devidamente contempladas pelo Voto 144 (1339116), sendo a maioria delas acatadas. Ao final, a Resolução nº 37/2020 foi aprovada pela Diretoria Colegiada, haja vista o caráter de desburocratização e de melhoria do ambiente de negócios que a revestia, em consonância com o Decreto nº 10.139/2019, e com a dispensa de Análise de Impacto Regulatório - AIR.

A partir desse breve resumo, é possível verificar que a Resolução nº 37/2020 encontra-se alinhada às políticas públicas estabelecidas. Ademais, desde a sua concepção, buscou-se promover a simplificação administrativa, a redução de exigências e de custos regulatórios. Logo, na atividade de aplicação da norma, não devem prosperar interpretações que dificultem ou atrasem a emissão da GU, bem como que imponham ônus ao minerador, salvo as estritamente necessárias e/ou por imposição legal.

2.3. **Providências tomadas diante dos questionamentos sobre a aplicabilidade da norma**

Diante da publicação da Resolução nº 37/2020, o setor regulado promoveu diversos eventos on-line que apontavam os benefícios e as dúvidas decorrentes da nova regulamentação. Tais dúvidas logo se refletiram internamente e os servidores, sobretudo das gerências regionais, passaram a levá-las às respectivas Superintendências, por meio de expedientes administrativos distintos.

De início, foram realizadas reuniões com servidores de diversas unidades. No entanto, diante da complexidade e detalhamento do tema, não foram obtidas respostas imediatas que pudessem sanar os problemas levantados. Por se tratar de matéria afeta ao campo normativo, a GPOR/SRG buscou apoio às demais Superintendências para formatar um grupo específico na Agenda Regulatória para tratar do tema. Dentre os membros da equipe de "Autorização de Pesquisa", que compõem o projeto de "Simplificação e Sistematização da Outorga de Títulos Minerários" (Eixo Temático 4 da Agenda Regulatória), foram escolhidos servidores que atuassem nas gerências regionais e que tivessem experiência com o processo de trabalho voltado à emissão da GU.

O grupo, então, tratou de compilar diversos questionamentos formulados pelo corpo técnico. No início das atividades, a proposta inicial era a elaboração de uma Instrução Normativa. Com a progressão dos trabalhos, no entanto, verificou-se a necessidade de realizar novas intervenções à Portaria nº 155/2016 em alguns pontos específicos. Ao cabo, concomitantemente, foi elaborada Nota Técnica voltada à obtenção de subsídios sobre o tema com vistas ao esclarecimento dos questionamentos levantados. Os membros designados subscrevem a Nota, que passa pela aprovação da SRM e SRG.

Das discussões preliminares, ficou estabelecido que, em uma etapa posterior, ocorrerá uma revisão da Seção VII da Consolidação Normativa instituída pela Portaria nº 155/2016, com a aplicação dos procedimentos relativos ao devido processo regulatório, envolvendo a participação social e consultas ao setor regulado.

3. **ORIENTAÇÕES ACERCA DA APLICAÇÃO DA GU**

Este tópico pretende oferecer um roteiro de análise e decisão para as solicitações de GU. Existe uma diversidade de situações às quais o técnico da ANM, encarregado da tarefa de análise e encaminhamento de decisão dos pleitos de GU, se depara no seu dia a dia. Talvez não seja possível pormenorizar a totalidade das situações, entretanto, o grupo de trabalho debruçou-se sobre as principais questões que podem suscitar dificuldades para a análise e tomada de decisão, gerando entendimentos que pretendem orientar e melhorar a fluência das análises, oferecendo caminho decisório, até que seja realizada a revisão e atualização dos atos normativos.

3.1. **Balizamento do marco temporal das solicitações de GU e da aplicação da Resolução nº 37/2020**

Um dos tópicos que gerou maior questionamento foi o da aplicabilidade (ou não) da Resolução nº 37/2020 aos processos administrativos em curso. Considerando que esse tema envolve questões jurídico-regulatórias, ficará a cargo da GPOR/SRG, por meio de Nota Técnica específica,

dispor acerca das orientações e encaminhamentos correspondentes. Não obstante, o grupo designado concluiu que os requerimentos de GU ou os pedidos de renovação protocolizados anteriormente à publicação da Resolução nº 37/2020 (08/06/2020) serão atendidos com a emissão de uma nova GU (análise do passivo anterior à Resolução nº 37); sendo esta passível de uma única prorrogação.

Com vistas a clarear a temática, expõe-se a seguir as conclusões a que chegou o grupo de trabalho relativamente a alguns tópicos que suscitaram dúvidas na interpretação da Resolução nº 37/2020 e na Consolidação Normativa nº 155/2016 trazidos, tanto pelos técnicos das unidades regionais da ANM como pelos interessados.

Ainda, é importante esclarecer a questão conceitual a ser aplicada em relação aos termos validade, vigência e eficácia. Isto porque, os respectivos termos são utilizados tanto na Consolidação Normativa nº 155/2016 como na Resolução nº 37/2020, havendo necessidade de se uniformizar o entendimento dos respectivos conceitos com vistas à sua aplicação até que sejam revisitadas as respectivas normas:

Validade: De acordo com Carvalho (2019)² "a perfeição do ato administrativo ocorre quando se completa o seu ciclo de formação, tendo sido esgotadas as etapas necessárias à sua realização. Pode-se afirmar que ato administrativo perfeito é aquele que cumpriu todas as fases exigidas pela ordem jurídica para sua gênese. Em regra, a perfeição é indiscutível em razão da publicidade no Diário Oficial, sendo esse o momento em que entra no ordenamento jurídico do Estado, vinculando o Poder Público e o servidor atingido pelo seu conteúdo. Com a publicação, portanto, o ato administrativo se perfaz, passando a existir como manifestação de vontade completa do Estado". A partir do entendimento apresentado por meio de relatório ROMS (2016)⁶ apud Carvalho (2019)² "A publicidade dos atos administrativos é princípio de legitimidade e moralidade administrativa que se impõe tanto à Administração direta como à indireta, porque ambos gerem bens e dinheiros públicos cuja guarda e aplicação todos devem conhecer e controlar. A publicação é requisito de vigência e eficácia dos atos administrativos." Desta forma, segundo Carvalho (2019)² "pode-se afirmar, portanto, que a publicidade consubstancia ou requisito de perfeição do ato administrativo ou, no mínimo, pressuposto de sua validade; sem que se divulgue o ato, inviável falar em início na produção de efeitos ou mesmo de vigência." De acordo com Carvalho (2019)², "Essa é a premissa que, em regra, orienta a interpretação da realidade estatal. Sendo assim, a omissão em dar divulgação ao ato praticado pela Administração Pública: a) ou impede sua entrada no ordenamento e, neste caso, não há que se falar em início de vigência, nem em início de eficácia; b) ou compromete sua conformidade com o ordenamento, afastando a juridicidade necessária, visto que inconstitucional (artigo 37 da CR) ou ilegal (ofensa aos requisitos da legislação de regência."

Vigência. De acordo com Carvalho (2019)² "a vigência é o período em que o ato permanece no ordenamento jurídico. Um ato pode ter vigência, ou seja, pode estar no ordenamento, e não ser eficaz se algo (como, p. ex., termo inicial ou condição suspensiva) impedir o início da produção das suas consequências". Ainda, de acordo com Carvalho (2019)² apud Ferraz Júnior (2003)³ "vigência é uma qualidade da norma que diz respeito ao tempo de validade, ao período que vai do momento em que ela entra em vigor (passa a ter força vinculante) até o momento em que é revogada, ou em que se esgota o prazo prescrito para sua duração; Segundo Carvalho (2019)² "No Direito Brasileiro, o início da vigência do ato administrativo ocorre com a sua publicidade, ressalvadas exceções dispostas no ordenamento."; ou seja, "O ato administrativo, como de resto todo ato jurídico, tem na sua publicação o início de sua existência no mundo jurídico, irradiando, a partir de então, seus legais efeitos, produzindo, assim, direitos e deveres. Como a publicidade normalmente ocorre em sentido amplo com a divulgação do ato no órgão oficial, é a publicação a providência que marca a entrada do ato administrativo no mundo jurídico"⁵.

Eficácia. De acordo com Carvalho (2019)², "para que um ato seja eficaz, é necessário que ele não esteja sujeito a termo inicial ou a condição suspensiva. Destarte, sempre que não houver

impedimentos à realização dos efeitos jurídicos típicos do ato, tem-se presente sua eficácia". Ainda, de acordo com Mello (2009)⁴ apud Carvalho (2019)² "O ato administrativo é eficaz quando está disponível para produção de seus efeitos próprios; ou seja, quando o desencadear de seus efeitos típicos não se encontra dependente de qualquer evento posterior", motivo porque "Eficácia, então, é a situação atual de disponibilidade para produção dos efeitos típicos, próprios do ato." De acordo com Amaral (2006)¹ apud Carvalho (2019)², a 'eficácia' é a efetiva produção de efeitos jurídicos, a projeção na realidade da vida dos efeitos jurídicos que integram o conteúdo de um ato administrativo." Assim, de acordo com Carvalho (2019)² "Eficácia, assim definida, distingue-se da vigência. Tem-se eficácia quando há possibilidade da imediata deflagração dos efeitos do ato." Ferraz Júnior (2003)³ apud Carvalho (2019)² destaca que a "eficácia é uma qualidade da norma que se refere à possibilidade de produção concreta de efeitos, porque estão presentes as condições fáticas exigíveis para sua observância, espontânea ou imposta, ou para a satisfação dos objetivos visados (efetividade ou eficácia social), ou porque estão presentes as condições técnico-normativas exigíveis para sua aplicação (eficácia técnica)".

I - **Em relação à GU solicitada antes de 08/06/2020:**

- a) Não é necessária a apresentação de licença ambiental para sua emissão;
- b) Fica dispensada a apresentação de dados vetoriais ou imagens que atestem a integridade da área, cabendo ao analista da ANM lançar mão dos recursos de sensoriamento remoto disponíveis na ANM para eventual verificação de indícios de lavra não autorizada;
- c) Fica dispensada a comprovação de eventuais pagamentos de CFEM em caso de renovação de GU, uma vez que tais informações já fazem parte da base de dados da ANM, cabendo, se for o caso, consulta a essa base de dados;
- d) Indícios de lavra ilegal devem ser apurados e, caso as evidências apontem para uma possível autoria do requerente, as evidências devem instruir a análise que ensejará o indeferimento da solicitação de GU, cabendo ao titular interessado a possibilidade de recurso e apresentação de elementos de prova.
- e) As solicitações de GU para substâncias minerais que não constem na tabela do anexo IV da Portaria nº 155/2016, bem como para quantidades superiores ao estipulado na referida tabela, após análise da instrução do pleito, o processo deverá ser encaminhado para instância superior (Diretoria Colegiada ou quem detenha delegação de competência), para decisão final;
- f) De acordo com as definições apresentadas anteriormente no item 3.1, o início da vigência da GU é coincidente com a data da publicação desta no DOU, sendo recomendado que o prazo de vigência da GU, mesmo em caso de eficácia em data futura (quando da emissão de licença ambiental para lavra - LO), seja estipulado conforme o prazo pleiteado pelo solicitante, desde que não superior a 3 (três) anos.
- g) Caso o solicitante não tenha estabelecido prazo na solicitação de GU, é recomendado estipular o prazo máximo de 3 (três) anos, contados sempre da data da publicação da GU no DOU;
- h) Caso o solicitante já possua licença ambiental para lavra (LO ou documento equivalente), válida e vigente, esta deverá ser apresentada juntamente com a solicitação da GU. Nesse caso, a GU terá o início de sua vigência e eficácia na data de sua publicação no DOU;

i) Caso o solicitante não possua licença ambiental para lavra (LO ou documento equivalente), a GU poderá ser emitida, sendo o início da contagem do prazo de vigência desta coincidente com a data de publicação no DOU; porém a GU somente terá eficácia (produzirá efeitos concretos) a partir da emissão da licença ambiental de lavra (LO) válida a ser apresentada, obedecido o prazo de 10 (dez) dias decorridos da obtenção da referida licença ambiental. Caso esse prazo não tenha sido observado pelo interessado, a solicitação de GU deverá ser indeferida ou, se já emitida, deverá ser cancelada.

j) Caso tenha sido apresentada licença ambiental sem validade ou inadequada, esta não será reconhecida. Nesse caso, o titular deverá ser oficiado de que a GU, caso emitida, não possui eficácia, alertando que a eventual atividade de lavra com GU sem licença válida ou inadequada caracteriza lavra ilegal, ensejando no cancelamento da GU e na adoção das demais medidas cabíveis relativas à lavra ilegal;

k) Independentemente do número de Guias outorgadas antes da vigência da Resolução nº 37/2020, a solicitação de GU será tratada como nova Guia, sendo admitida uma única prorrogação por até igual período, de acordo com Parágrafo Único do art. 24 do Decreto nº 9.406/2018.

l) Se o processo minerário se encontrar em fase de Autorização de Pesquisa com relatório parcial ou final apresentados, a análise e eventual emissão da GU poderá se dar independentemente da análise e decisão relativa aos relatórios de pesquisa. Em caso de não aprovação do relatório de pesquisa ou indeferimento da prorrogação do Alvará, a solicitação de GU deverá ser indeferida ou, se já emitida, deverá ser cancelada de imediato.

m) Deficiências técnicas e de instrução da solicitação de GU estão sujeitas à oportunidade de complementação através da formulação de exigências para sua perfeita instrução. O não cumprimento das exigências ou o cumprimento insatisfatório destas ensejará o indeferimento por insuficiência técnica.

II - Em relação à GU solicitada depois de 08/06/2020:

a) Não é necessária a apresentação de licença ambiental para sua emissão;

b) Devido às dificuldades apontadas pelos titulares quanto às limitações do sistema SEI para a apresentação de dados vetoriais ou imagens que atestem a integridade da área, será facultado elemento de prova fotográfica (georreferenciado ou com indicação das coordenadas geodésicas por meio do DATUM SIRGAS 2000), e topografia digital do terreno. Caberá ao analista da ANM avaliar os dados apresentados e, caso necessário, lançar mão dos recursos de sensoriamento remoto entre outros disponíveis na ANM, para eventual verificação de indícios de lavra não autorizada;

c) Indícios de lavra ilegal devem ser apurados e, caso as evidências apontem para uma possível autoria do requerente, as evidências devem instruir a análise que ensejará o indeferimento da solicitação de GU, cabendo ao titular interessado a possibilidade de recurso e apresentação de elementos de prova.

d) Fica dispensada a comprovação de eventuais pagamentos de CFEM relacionados com Guias anteriores, uma vez que tais informações já fazem parte da base de dados da ANM, cabendo, se for o caso, consulta a essa base de dados;

e) As solicitações de GU para substâncias minerais que não constem na tabela do

anexo IV da Portaria nº 155/2016, bem como para quantidades superiores ao estipulado na referida tabela, após análise da instrução do pleito, o processo deverá ser encaminhado para instância superior (Diretoria Colegiada ou quem detenha delegação de competência), para decisão final;

f) Conforme definições anteriores, o início da vigência da GU é coincidente com a data da publicação desta no DOU, sendo recomendado que o prazo de vigência desta GU, mesmo no caso em que o início da eficácia ocorra em data futura (quando da emissão de licença ambiental para lavra - LO), seja estipulado conforme o prazo pleiteado pelo solicitante, desde que não superior a 3 (três) anos.

g) Caso o solicitante não tenha estabelecido prazo na solicitação de GU, é recomendado estipular o prazo máximo de 3 (três) anos, independentemente do período de eficácia (ou seja, independentemente do prazo de validade da licença ambiental para lavra), contados sempre a partir da data de publicação da GU no DOU.

h) Caso o solicitante já possua licença ambiental para lavra (LO ou documento equivalente), válida e vigente, esta deverá ser apresentada juntamente com a solicitação da GU. Nesse caso, a GU terá o início de sua vigência e eficácia na data de sua publicação;

i) Caso o solicitante não possua licença ambiental para lavra (LO ou documento equivalente) válida e vigente, a GU poderá ser emitida, sendo que o início da contagem do prazo de vigência desta será coincidente com a data de publicação no DOU, porém a GU somente terá eficácia (produzirá efeitos concretos) a partir da emissão da licença ambiental a ser apresentada, obedecido o prazo de 10 (dez) dias decorridos da obtenção da referida licença ambiental e sua apresentação. Caso esse prazo não tenha sido observado pelo interessado, a solicitação de GU deverá ser indeferida ou, se já emitida, deverá ser cancelada.

j) Caso tenha sido apresentada licença ambiental sem validade ou inadequada, esta não será aceita. Nesse caso, o titular deverá ser oficiado de que a GU, caso emitida, não possui eficácia, alertando que a eventual atividade de lavra com GU sem eficácia caracteriza lavra ilegal, ensejando no cancelamento da GU e demais medidas cabíveis relativas à lavra ilegal;

k) Independentemente do número de Guias outorgadas antes da vigência da Resolução nº 37/2020, a solicitação de GU será tratada como nova Guia, sendo admitida uma única prorrogação por até igual período, de acordo com Parágrafo Único do art. 24 do Decreto nº 9.406/2018.

l) Se o processo minerário se encontrar em fase de Alvará de Autorização de Pesquisa, a análise e eventual emissão de nova GU poderá se dar independentemente da análise e decisão relativa aos relatórios de pesquisa (parcial e final). Em caso de não aprovação de relatório de pesquisa, a solicitação de GU deverá ser indeferida ou, se já emitida, deverá ser cancelada de imediato; Ainda, de acordo com o art. 120 da Consolidação Normativa nº 155/2016, com redação dada pela Resolução nº 37/2020, para prorrogação da GU o titular deverá instruir o pedido com o relatório parcial de atividades de pesquisa mineral até então desenvolvidas ou relatório final de pesquisa, em sendo o caso, incluindo informações sobre as atividades de extração;

m) Deficiências técnicas e de instrução da solicitação de GU estão sujeitas à oportunidade de complementação através da formulação de exigências para sua perfeita instrução, às quais, se não cumpridas satisfatoriamente ou fora do prazo

estabelecido, ensejarão no indeferimento da solicitação.

A partir dos entendimentos consolidados e apresentados nos subitens I e II do item 3.1 são relacionados a seguir os questionamentos trazidos, tanto pelo setor regulado como pelo corpo técnico da ANM, e as orientações simplificadas relativas aos procedimentos que deverão ser aplicados.

3.2. Pedidos em quantidades máximas acima do disposto na tabela IV da Portaria nº 155/2016 (art. 103, da Consolidação Normativa instituída pela Portaria nº 155/2016, com a redação dada pela Resolução nº 37/2020)

Em relação às quantidades máximas, caso a quantidade máxima solicitada seja superior à quantidade estabelecida na tabela (Anexo IV da Portaria nº 155/2016), o seguinte procedimento deverá ser seguido: após análise, remeter para instância superior (Diretoria Colegiada), ou a quem tiver sido delegada a competência para decisão, incluindo os casos das substâncias não contempladas na referida tabela.

3.3. Documentos que devem compor o requerimento de GU (art. 104, Incisos III e IV, §§ 2, 3, 4 e 5, da Consolidação Normativa instituída pela Portaria n.º 155/2016, com a redação dada pela Resolução nº 37/2020)

a) **Arquivos TIFF e Imagens de drones podem ser maiores que 50MB (com tamanho superior ao atualmente suportado pelo sistema SEI)?** Deverão ser aceitos quaisquer formatos de arquivos de imagem, desde que estes sejam suficientes e adequados para análise e decisão, bem como sejam compatíveis com os programas disponíveis para visualização na ANM e detenham o tamanho adequado para inclusão no SEI (até o limite suportado pelo sistema). Os arquivos que ultrapassem o limite suportado pelo sistema poderão ser compartimentados em arquivos menores compatíveis com o tamanho máximo permitido pelo sistema. Para suporte técnico contatar suporte GTGS pelo e-mail gtgs.suporte@anm.gov.br

b) **Qualquer imagem serve?** Sim, desde que a imagem ou figura atinja o objetivo de trazer a informação prevista na Resolução nº 37/2020, e que seja compatível com os programas disponíveis para visualização na ANM;

c) **Qual o melhor formato de entrega de dados?** Os §§ 4º e 5º do art. 104 definem formatos específicos para serem apresentados pelo solicitante. Entretanto, sugere-se aceitar arquivos em extensão .pdf para textos, imagens e figuras. Ainda, as seguintes extensões para imagens georreferenciadas poderão ser aceitas: .bil, .bsq, .dat, .img, geotiff e jpeg2000 e, para dados vetoriais, arquivos Shapefile .shp e CAD .dxf, e as seguintes extensões para figuras: .pdf, .jpeg, .tiff, .png, entre outras compatíveis com os softwares utilizados pela ANM.

Por outro lado, o envio de *links* de repositórios em nuvem, via Protocolo Digital, não será aceito pois os documentos podem ser alterados ao longo do processo.

Observação: qualquer dúvida em relação ao tamanho de arquivos, tipo e compatibilidade de figuras e imagens, sugere-se que seja encaminhado e-mail às seguintes Unidades: GTGS (gtgs.suporte@anm.gov.br); NUGEP (Nugep@anm.gov.br); DIGEO (SRD.DIGEO@anm.gov.br).

3.4. Efeitos decorrentes da lavra ilegal (art. 105, inciso IV, da Consolidação Normativa

instituída pela Portaria nº 155/2016, com a redação dada pela Resolução nº 37/2020)

A execução da lavra com GU vigente sem a devida licença ambiental ou com licença ambiental vencida, não amparada pela prorrogação prevista na Resolução nº 237 do CONAMA, consiste em lavra ilegal, devendo ser aplicados os procedimentos constantes do art. 321 da Consolidação Normativa instituída pela Portaria nº 155/2016.

A Resolução nº 37/2020 exige a demonstração da integridade da área requerida para execução de lavra em caráter excepcional, por meio de GU, com a apresentação de mapas, fotos e imagens. Tal exigência é uma forma de garantir que não ocorreu lavra não autorizada na área.

a) **Lavra ilegal anterior impede a emissão de GU?** Sim, se o requerente tiver sido identificado como autor da lavra ilegal, após a conclusão da apuração da lavra ilegal e notificação aos órgãos de controle (órgão ambiental, MPF e AGU).

b) **O impedimento estaria restrito ao processo minerário no qual a Guia de Utilização foi requerida?** Sim, apenas ao processo relativo à guia de utilização pleiteada.

c) **Também se aplicaria aos casos em que o procedimento de lavra ilegal estaria concluído, nos termos da Portaria MME nº 240/2020, ou seja, a GU poderia ser exarada após a apuração do fato?** Não se aplicaria. Após a devida apuração da lavra ilegal, caso o requerente não tenha sido identificado como autor, a guia de utilização pode ser emitida.

d) **O impedimento também seria aplicável em caso de lavra ilegal pretérita realizada por terceiros com fato já apurado?** Estando o fato já apurado, com o registro da apuração nos autos, deve ser emitida a guia de utilização.

3.4.1. Exemplos de casos e procedimentos relacionados com lavra ilegal

a) O titular que, comprovadamente ou com indícios, tenha realizado lavra não autorizada. O tratamento dado para esse caso compreende a abertura de processo para a apuração de responsabilidade, vistoria para comprovação, avaliação técnica (incluindo sugestão de valoração da usurpação), e encaminhamento dos relatórios para conhecimento do MPF e Órgão Ambiental, após finalizado o longo rito de instrução processual. Tal “rito” inclui a oportunidade de apresentação de defesa do responsável pela lavra ilegal e sua análise, dentro do referido processo de apuração;

b) O titular reporta atividade de lavra não autorizada realizada por terceiros (identificados ou não), muitas vezes por meio de denúncia oferecida à ANM pelo próprio titular. Neste caso, deve ser aplicado o mesmo procedimento descrito no item “a”;

c) O titular apresenta “Licença Ambiental” de “regularização” da operação. Nesse caso, o órgão ambiental poderá ter detectado intervenção indevida no local. Tal intervenção, em alguns casos, pode ter ocorrido em decorrência de outra atividade sem a realização de lavra (em atividades de supressão vegetal indevida, por exemplo). Entretanto, também pode ter ocorrido lavra não autorizada. Os casos relacionados a esse problema, também seguem o “rito” descrito no item “a”.

Diante da constatação de lavra ilegal, o estabelecimento de um Termo de Ajustamento de Conduta - TAC poderia ser uma alternativa. Entretanto, os TACs necessitam de formatação (redacional) e a definição dos papéis dos atores envolvidos: Titular (culpado ou não), ANM, MPF, Órgãos Ambientais, superficiário(s), entre outros.

3.5. Licença ambiental (Art. 107; art. 117 Item XI e XII; art. 122 parágrafo 2, da Consolidação Normativa instituída pela Portaria n.º 155/2016, com a redação dada pela Resolução nº 37/2020)

a) **Qual o motivo da desvinculação da GU e da LO?** O motivo principal da desvinculação da apresentação de LO para emissão da GU está relacionado à otimização da análise, considerando o efeito negativo de retrabalho com a formulação de exigências ao titular interessado, uma vez que a emissão de Licença ambiental de Operação (que permite a lavra) compreende um processo de trabalho de competência do órgão ambiental. A tramitação da análise técnica quanto ao mérito do requerimento não deve ser balizada pela apresentação da LO, considerando que a LO constitui documento indispensável não para a análise do pedido, mas para a prática da lavra.

b) **Podemos emitir a GU sem a respectiva LO?** Sim, deverá ser emitida a GU sem a apresentação de licença ambiental para lavra (LO), de acordo com os artigos 105 e 107 da Consolidação Normativa instituída pela Portaria n.º 155/2016, com a redação dada pela Resolução nº 37/2020.

c) **Qual o prazo de validade da GU mediante a LO?** O prazo de vigência da GU, conforme definido anteriormente, inicia a partir da publicação do ato administrativo de emissão da GU no DOU, sendo que o prazo máximo de vigência será de 3 (três) anos, prorrogável uma vez por igual período, de acordo o Parágrafo Único do Art. 24 do Decreto nº 9.406/2018. A GU, porém, somente terá eficácia, ou seja, produzirá efeitos concretos, a partir da emissão da licença ambiental para lavra (LO) a qual deverá ser apresentada pelo requerente à ANM, obedecido o prazo de 10 (dez) dias decorridos entre a obtenção da referida licença ambiental para lavra e sua apresentação. Caso esse prazo não tenha sido observado pelo interessado, a solicitação de GU deve ser indeferida ou, se já emitida, deverá ser cancelada. Caso se aplique o § 2º do art. 122 da Consolidação Normativa instituída pela Portaria nº 155/2016 com a redação dada pela Resolução nº 37/2020 (expiração da LO antes da GU), o prazo de vigência da GU correrá (fluirá), normalmente, sem suspensão, até que o minerador obtenha nova LO, sendo que neste período, o minerador não estará autorizado a lavra, caso não tenha sido atendido o que prevê a Resolução nº 237/1997 do CONAMA.

d) **É admitida Licença Ambiental anterior ou posterior a emissão da GU?** Sim, desde que tenha os elementos do § 1º do art. 107 da Consolidação Normativa (Portaria nº 155/2016, com redação dada pela Portaria nº 37/2020). Caso, na data da emissão da GU, o interessado detenha licença ambiental (válida e vigente), o início da vigência e da eficácia da GU será coincidente e eficácia/vigência desta ficará condicionada à publicação desta no DOU.

e) **A GU é válida para uma LO emitida anteriormente?** Sim, desde que tenha os elementos previstos no § 1º do art. 107 da Consolidação Normativa instituída pela Portaria nº 155/2016 com a redação dada pela Resolução nº 37/2020.

f) **A GU é válida para uma LO emitida para um titular anterior?** Não, a Licença ambiental pode ter a titularidade alterada, em alguns estados, o que não altera o prazo. Deve ser apresentada a licença ambiental em nome do novo titular (ou documento equivalente) sob pena de aplicação do § 4º do art. 107, da Consolidação Normativa instituída pela Portaria n.º 155/2016, com a redação dada pela Resolução n.º 37/2020.

g) **Quantidades máximas a serem extraídas informadas na LO.** Caso a licença ambiental determine quantidade (inferior a guia emitida), é responsabilidade do titular limitar a lavra à quantidade estabelecida pela referida licença ambiental (sob pena de crime ambiental). Obviamente, se a quantidade prevista na licença ambiental for superior ao estabelecido na GU, prevalecerá o estabelecido na guia (sob pena de ser considerada lavra ilegal).

3.6. **Mudança de titularidade da GU**

A mudança de titularidade da GU está vinculada ao processo minerário e, em caso de

cessão de direitos, mantém-se os termos da GU vigente, e emite-se Certidão ao cessionário, a pedido.

3.7. **Prazo, validade e eficácia**

O art. 107 da Consolidação Normativa instituída pela Portaria do DNPM nº 155/2016, com a redação dada pela Resolução nº 37/2020, determina a eficácia, validade e a vigência da GU.

Art. 107. A eficácia da GU ficará condicionada à obtenção de licença ambiental ou documento equivalente.

§ 1º A licença ambiental ou documento equivalente deverá:

I - mencionar a(s) substância(s) contempladas pela GU;

II - estar no nome do titular da Guia; e

III - ter validade compatível com a GU.

§ 2º O início da vigência da GU coincidirá com a data de outorga do licenciamento.

§ 3º O titular da GU deverá apresentar à ANM a licença ambiental ou documento equivalente dentro de 10 (dez) dias, contados a partir da emissão desta última, sob pena de cancelamento da Guia.

Desta forma, para efeitos de padronização dos procedimento de análise e autorização de lavra por meio de GU, conforme definido no Item 3.1, acima, o início da vigência da GU será coincidente com a data de publicação do ato administrativo de emissão desta no DOU e o prazo de vigência será no máximo de 3 (três) anos, prorrogável por mais 3 (três) anos de acordo com o Parágrafo Único do Art. 24 do Decreto nº. 9.406/2018 e conforme estabelecido no § 2º do inciso III, do art. 107 da Consolidação Normativa instituída pela Portaria nº 155/2016 com a redação da pela Resolução nº 37/2020.

Atendidos todos os requisitos a GU poderá ser emitida, todavia, a eficácia desta, isto é, a data a partir da qual a mesma estará apta a produzir efeitos concretos, será a data de emissão da licença ambiental para lavra (LO), que deverá ser apresentada pelo titular à ANM no prazo de até 10 (dez) dias da sua emissão, sob pena de indeferimento do requerimento de GU ou, cancelamento, caso esta já tenha sido emitida. A partir deste marco temporal, da publicação do GU no DOU, se dará a contagem do prazo de vigência da GU, que não poderá ser superior a 3 (três) anos, prorrogável uma única vez pelo mesmo período. Portanto, a eficácia da GU está relacionada à outorga e vigência da licença ambiental.

Cumprе esclarecer que a Resolução nº 37/2020 alterou o art. 107 da Consolidação Normativa (Portaria nº 155/2016), inserindo a redação (§ 2o): “O início da vigência da GU coincidirá com a data de outorga do licenciamento.” Tal redação ensejou entendimento diverso, no sentido de que facultaria uma vacância do início da contagem do prazo da GU emitida, enquanto aguarda uma eventual futura apresentação de documento ambiental. Tal entendimento foi considerado inadequado, uma vez que poderia proporcionar uma GU emitida que passaria a aguardar “ad aeternum” a apresentação do documento ambiental. Nesse sentido, entendemos que o dispositivo, na forma como foi redigido, incorre, inclusive, em problemas operacionais administrativos quanto à contagem efetiva do prazo de vigência de uma GU, entendendo que o termo mais adequado seria “início da eficácia” e não “início da vigência”. Nesse sentido, o entendimento sugerido é de que a vigência da GU inicie na data de sua publicação no D.O.U., independente da ausência do documento ambiental que lhe confere eficácia.

Quando obtida a licença ambiental de lavra (LO) válida, o titular terá o prazo de 10 (dez) dias para apresentar a mesma à ANM. Caso a LO não seja apresentada, a GU será cancelada. É responsabilidade do titular a obtenção de licença ambiental correta e adequada. Caso a licença ambiental não seja correta ou adequada, a guia não terá eficácia para a atividade de lavra e o titular deverá ser informado para que proceda à obtenção da licença ambiental que viabilize a eficácia da GU emitida.

a) **Qual a validade da GU?** De acordo com o art. 24, do Decreto nº 9406/2018, a GU poderá ser concedida pelo prazo de até 3 (três) anos. Conforme explicitado no Item 3.1 e posteriores, de acordo com o § 2º, do art. 107, da Consolidação Normativa instituída pela Portaria nº 155/2016, com a redação dada pela Resolução nº 37/2020, a contagem do prazo de vigência da GU se inicia a partir da publicação do ato administrativo de emissão desta no DOU e fluirá, continuamente, por até 3 (três) anos. A eficácia "o período em que a GU produzirá concretamente efeitos" será coincidente com o período de vigência da licença ambiental para lavra (LO) não ultrapassando o período de 3 (três) anos, prorrogável por igual período.

b) **A partir de quando é válida a GU?** Conforme definido no Item 3.1, o prazo de Vigência da GU terá início com a publicação desta no DOU e fluirá por no máximo 3 (três) anos prorrogável por mais 3 (três), a eficácia da GU será coincidente com o prazo de vigência da Licença Ambiental para lavra (LO), não podendo ultrapassar o prazo de 3 (três) anos e a validade da GU será estabelecida a partir da publicação quando atendidos todos os requisitos para sua emissão.

c) **Pode uma GU ser validada por uma LO anterior?** Sim, desde que tenha os elementos que constam do § 1º do art. 107 da Consolidação Normativa instituída pela Portaria nº 155/2016 com a redação dada pela Resolução nº 37/2020.

d) **Prorrogação ou Renovação?** O termo renovação não se aplica, pois, pode-se alterar as condições de trabalho incluindo volume/ano. De acordo com a Consolidação Normativa instituída pela Portaria nº 155/2016, com a redação dada pela Resolução nº 37/2020, e com o parágrafo único do artigo 24, do Decreto nº 9.406/2018, será admitida uma prorrogação por até igual período, conforme as particularidades da substância mineral. Prorrogação implica em dilatar o prazo nas mesmas condições da guia inicialmente outorgada.

e) **Em quais situações se concede a prorrogação da GU?** A prorrogação da GU deve obedecer as determinações contidas no art. 120, da Consolidação Normativa instituída pela Portaria nº 155/2016, com a redação dada pela Resolução nº 37/2020.

f) **Na renovação é necessário se entregar os dados novamente?** A prorrogação deverá obedecer as determinações contidas no art. 120, da Consolidação Normativa instituída pela Portaria nº 155/2016, com a redação dada pela Resolução nº 37/2020.

g) **A GU emitida em data anterior a Resolução nº 37/2020 pode ser prorrogada? Qual o prazo? Quantas Vezes?** Caso a GU tenha sido emitida antes da publicação da Resolução nº 37/2020, a GU não poderá ser prorrogada. O titular poderá requerer uma nova guia com direito a uma prorrogação.

3.8. **Emissão da GU sem aprovação de RFP (art. 122, § 1, da Consolidação Normativa instituída pela Portaria nº 155/2016, com a redação dada pela Resolução nº 37/2020)**

a) **A não aprovação do RFP não deverá obstar a emissão de GU** A Resolução nº 37/2020, no seu art. 1º, que altera o art. 122, permite a emissão de GU em etapa anterior à decisão sobre o RFP, caso este tenha sido apresentado tempestivamente. Em caso de não aprovação do RFP ou do requerimento de prorrogação do Alvará de Autorização de Pesquisa, a GU (caso tenha sido emitida) deverá ser imediatamente cancelada.

3.9. **Competência para emissão de GU**

O art. 108 da Portaria nº 155/2016 foi revogado pela Resolução nº 37/2020. A alínea "c", do inciso I do art. 1º, da Portaria ANM nº 366/2020 subdelega aos Gerentes Regionais a competência para emissão da GU (exceto nos casos de substância/quantidade não contemplados na

Tabela do Anexo IV da Portaria nº 155/2016), devendo o respectivo processo ser remetido à instância superior, de acordo com as orientações contidas no item 3 desta Nota.

4. CONCLUSÕES E ENCAMINHAMENTOS

As orientações contidas nesta nota técnica deverão servir de parâmetro ao corpo técnico, haja vista a necessidade de padronização e uniformização dos procedimentos voltados à emissão de Guia de Utilização.

Quaisquer dúvidas em relação aos procedimentos a serem adotados poderão ser encaminhadas à SRG e à SRM.

Recomenda-se, após eventual aprovação, dar ciência a todos os gestores e ao corpo técnico da ANM.

Ressalte-se que a solução para as questões levantadas será objeto de análise e adequação normativa sobre o tema.

Os casos omissos deverão ser encaminhados à SRM e SRG para esclarecimentos.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

¹AMARAL, Diogo Freitas do. Curso de direito administrativo. 5ª reimp. ed. 2001. Coimbra: Almedina, 2006. v. 2. p. 342.

²CARVALHO, Raquel. Perfeição, vigência, validade e eficácia do ato administrativo: consequências da ausência de publicidade. Teoria das nulidades. [Perfeição, vigência, validade e eficácia do ato administrativo: consequências da ausência de publicidade. Teoria das nulidades. \(raquelcarvalho.com.br\)](http://raquelcarvalho.com.br) Acessado em 12/01/2021.

³FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 203.

⁴MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

⁵Ag. Reg. no ROMS nº 15.350-DF, rel. Min. Hamilton Carvalhido, 6ª Turma do STJ, DJU de 08.09.2003, p. 367.

⁶ROMS nº 2012/0258644-3, rel. Min. OG Fernandes, 2ª Turma do STJ, DJe de 05.02.2016.

ARNALDO BEZERRA LOPES DE ALMEIDA

Especialista em Recursos Minerais - SEREM/PB

 **KAREN CRISTINA DE JESUS PIRES**

Especialista em Recursos Minerais - GPOR/SRG

MARCELO BARONE

Especialista em Recursos Minerais - DIREM/GO

MOACYR CARVALHO DE ANDRADE NETO

Especialista em Recursos Minerais - COTIL/SPM

SELMAR ALMEIDA DE OLIVEIRA

Especialista em Recursos Minerais - GPOR/SRG

SÉRGIO LUIZ KLEIN

Especialista em Recursos Minerais/SEFAM/RN

YURI FARIA PONTUAL DE MORAES
Gerente de Política Regulatória - GPOR/SRG

De acordo.

Encaminhe-se à Secretaria Geral para que seja dada ciência à Diretoria Colegiada.

Encaminhe-se às Gerências Regionais, bem como às demais unidades que lidam com análise de Guia de Utilização, com vistas ao conhecimento e aplicação das orientações contidas à Nota Técnica.

JOTAVIO BORGES GOMES
Superintendente de Pesquisa e Recursos Minerais - Substituto

YOSHIHIRO LIMA NEMOTO
Superintendente de Regulação e Governança Regulatória



Documento assinado eletronicamente por **Karen Cristina de Jesus Pires, Especialista em Recursos Minerais (art. 1º da Lei 11.046/2004)**, em 28/01/2021, às 15:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, do art. 6º, do Decreto nº8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Selmar Almeida de Oliveira, Especialista em Recursos Minerais (art. 1º da Lei 11.046/2004)**, em 28/01/2021, às 16:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, do art. 6º, do Decreto nº8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Sérgio Luiz Klein, Especialista em Recursos Minerais (art. 1º da Lei 11.046/2004)**, em 28/01/2021, às 17:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, do art. 6º, do Decreto nº8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Arnaldo Bezerra Lopes de Almeida, Especialista em Recursos Minerais (art. 1º da Lei 11.046/2004)**, em 28/01/2021, às 18:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, do art. 6º, do Decreto nº8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Barone, Especialista em Recursos Minerais (art. 1º da Lei 11.046/2004)**, em 28/01/2021, às 18:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, do art. 6º, do Decreto nº8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Moacyr Carvalho de Andrade Neto, Coordenador de Outorga de Títulos de Lavra**, em 28/01/2021, às 20:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, do art. 6º, do Decreto nº8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Yuri Faria Pontual de Moraes, Gerente**, em 29/01/2021, às 10:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, do art. 6º, do Decreto nº8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Marina Marques Dalla Costa, Superintendente de Regulação e Governança Regulatória, Substituta**, em 29/01/2021, às 12:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, do art. 6º, do Decreto nº8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Jotavio Borges Gomes, Superintendente de**



Pesquisa e Recursos Minerais, Substituto, em 29/01/2021, às 12:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, do art. 6º, do Decreto nº8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site www.anm.gov.br/autenticidade, informando o código verificador **2161159** e o código CRC **37671121**.

Referência: Processo nº 48051.002066/2020-17

SEI nº 2161159



AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO (ANM)

DESPACHO Nº 10501/GPOR/ANM/2021

Processo: 48051.002066/2020-17

Interessado(s): Superintendência de Pesquisa e Recursos Minerais, Superintendência de Produção Mineral, Gerência de Política Regulatória, Superintendência de Regulação e Governança Regulatória, Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Mineração

Destinatário(s): Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Mineração, Secretaria Geral da Agência Nacional de Mineração, Superintendência de Pesquisa e Recursos Minerais

Prezados Senhores(as),

Encaminhamos para sua ciência as Notas Técnicas nº 5 e 6 (Documento SEI nº 2134863 e 2166239) que visam orientar o corpo técnico das Unidades Regionais sobre os procedimentos que deverão ser adotados em relação à análise de requerimentos de Guia de Utilização.

As orientações contidas à Nota Técnica nº 5 foram elaboradas pela equipe responsável por consolidar nova Instrução Normativa que estará revisitando o tema Guia de Utilização e canceladas pelas Superintendência de Regulação e Governança Regulatória - SRG e Superintendência de Pesquisa e Recursos Minerais - SRM. Já a Nota Técnica nº 6 foi elaborada pela GPOR/SRG com vistas a complementar as orientações estabelecidas.

Sugere-se que as respectivas Notas Técnicas sejam encaminhadas à Diretoria Colegiada, para ciência, e às Unidades Regionais da ANM com vistas ao conhecimento e adoção das orientações contidas relativas à análise de requerimentos de Guia de Utilização.

Atenciosamente,

YURI FARIA PONTUAL DE MORAES

Gerente de Política Regulatória - GPOR/SRG

De acordo.

MARINA MARQUES DALLA COSTA

Superintendente de Regulação e Governança Regulatória substituta - SRG



Documento assinado eletronicamente por **Yuri Faria Pontual de Moraes, Gerente**, em 29/01/2021, às 12:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, do art. 6º, do Decreto nº8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Marina Marques Dalla Costa, Superintendente de Regulação e Governança Regulatória, Substituta**, em 29/01/2021, às 12:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, do art. 6º, do Decreto nº8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site www.anm.gov.br/autenticidade, informando o código verificador **2163516** e o código CRC **8A0CBA75**.



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME)

NOTA TÉCNICA SEI Nº 6/2021-GPOR/SRG-ANM/DIRC

PROCESSO Nº 48051.002066/2020-17

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE PESQUISA E RECURSOS MINERAIS, SUPERINTENDÊNCIA DE PRODUÇÃO MINERAL, GABINETE DO DIRETOR TASSO MENDONÇA JUNIOR, GABINETE DO DIRETOR EDUARDO ARAÚJO DE SOUZA LEÃO, GABINETE DO DIRETOR TOMÁS ANTÔNIO ALBUQUERQUE DE PAULA PESSOA FILHO, GABINETE DO DIRETOR GERAL, SECRETARIA GERAL DA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO, GABINETE DA DIRETORA DÉBORA TOCI PUCCINI

1. OBJETO E MOTIVAÇÃO

A presente Nota Técnica tem por objeto a complementação do entendimento exarado pela Nota Técnica nº 5 (2161159), concernente ao esclarecimento acerca da aplicabilidade da Resolução nº 37/2020 em relação aos processos administrativos em curso. Nesse sentido, deve ser observada juntamente à Nota Técnica nº 5, com vistas à uniformização de procedimentos operacionais relacionados à Guia de Utilização - GU.

2. ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS ACERCA DA APLICAÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº 37/2020

Conforme exposto à mencionada Nota Técnica nº 5 (2161159), existe uma diversidade de situações às quais o técnico da ANM, encarregado da tarefa de análise e encaminhamento de decisão dos pleitos de GU, se depara no seu dia a dia. Dessa forma, a presente Nota visa clarear algumas dúvidas apresentadas acerca da aplicabilidade (ou não) da Resolução nº 37/2020 aos processos administrativos em curso, bem como da interpretação a ser conferida à referida norma.

O tema "aplicação da norma no tempo" é bastante usual na área jurídica, colaciona-se a seguir trecho de um artigo que explicita o que deve ser levado em consideração na definição do momento de aplicação da nova norma:

"A Constituição de 1988 reproduz norma prescrita nas Constituições de 1934, 1946 e 1967 (Emenda nº 1/69), quando sabiamente ordena que "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada" (art. 5º, XXXVI). Evitou, como as anteriores, incorrer na fórmula imperfeita da Carta Imperial de 1824 e da Constituição de 1891, que se limitavam a recusar, à lei nova, efeito retroativo.

A Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (Lei 12.376/10 - denominação atual da Lei de Introdução ao Código Civil) corrigiu a omissão da Carta Constitucional de 1937 ao determinar, no art. 6º, que: "A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada". O dispositivo recebeu interpretação autêntica nos parágrafos 1º, 2º e 3º. O primeiro define ato jurídico perfeito como 'o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se consumou'. O segundo diz serem adquiridos 'os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo de exercício tenha termo pré-fixado, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem'. O terceiro elucida que 'coisa julgada ou caso julgado (é) a decisão judicial de que já não caiba recurso'."

(trecho do artigo "Aplicação da lei no tempo", de lavra de Almir Pazzianotto Pinto, disponível em <<https://migalhas.uol.com.br/depeso/282477/aplicacao-da-lei-no-tempo>>)

Nota-se, portanto, que as novas regras da GU são aplicáveis aos processos em curso, desde que respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. Nesse sentido, para os processos em curso, cujas Guias foram solicitadas antes das alterações promovidas pela Resolução nº 37/2020, poderão ser emitidas GU sem a apresentação de licença ambiental, obedecendo os conceitos de vigência e eficácia trazidos pela Resolução nº 37/2020, os quais foram pormenorizados no tópico 3.1 da Nota Técnica nº 5 (2161159).

Há que se levar em consideração, outrossim, a similitude existente entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, que tem feito com que a jurisprudência garanta a irretroatividade da norma mais restritiva ou prejudicial, bem como a retroatividade da norma mais benéfica, em processos administrativos. Sobre o tema, reproduz-se artigo jurídico que explica com clareza o tema:

"Como regra, a norma de caráter punitivo vige para o futuro; contudo, a Constituição da República prevê uma exceção, permitindo que norma sancionadora retroaja quando for para beneficiar o administrado (artigo 5º, inciso XL da CR/88).

Nesse contexto, inclui-se como dever de a administração pública rever a dosimetria da sanção imposta, observando a legislação mais benéfica, porquanto o princípio da retroatividade da lei mais benéfica deve também alcançar as leis que disciplinam o processo administrativo. Foi nesse sentido a decisão do STJ no início de 2018 no RMS 37.031-SP, julgado em 8/2/18.

Na oportunidade, ao reformar decisão proferida pelo TJ/SP, o STJ reconheceu a aplicabilidade do princípio constitucional da retroatividade da lei penal mais benéfica também ao Direito Administrativo Sancionador.

A interpretação adotada pela Corte Superior nada mais é do que um reflexo lógico da garantia constitucional estampada no inciso XL do art. 5º da Constituição da República, de modo que a retroatividade da lei mais benigna é um princípio constitucional implícito que vale para todo o exercício do *jus puniendi* estatal, aí incluído os procedimentos administrativos.

E não faria sentido algum negar aplicação desse princípio constitucional à seara administrativa, já que, de um modo geral, a doutrina penalista clássica estabelece em regra que a única diferença entre ilícito penal e ilícito administrativo é o grau de reprovabilidade, ou seja, a intensidade que cada um viola um determinado valor moral protegido pelo Estado.

Na esteira da lógica adotada no julgamento do STJ, ao expressamente estatuir que "*a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu*", partindo da própria "lei penal" qualquer outra norma de caráter punitivo ou sancionador, desde que benéfica ao administrado, também retroage.

Assim sendo, há uma extensão da garantia constitucional da retroatividade a todos os casos em que há o exercício punitivo pelo Estado, garantia que não se reserva apenas ao campo do direito penal ou do processo penal.

Note-se, a esse respeito, o voto-vista proferido pelo ministro Carlos Ayres Britto no julgamento do RE 600.817, por meio do qual assevera que "*em sede de interpretação do encarecido comando que se lê no inciso XL do seu art. 5º, a Constituição não se refere à lei penal como um todo unitário de normas jurídicas, mas se reporta, isto sim, a cada norma que se veicule embutido em qualquer diploma legal*" (STF. RE 600817, relator min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 30/10/14).

A retroatividade da norma mais benéfica é, portanto, aplicável sempre quando há o exercício do *jus puniendi* pela administração pública, direta ou indireta, incluindo-se as agências reguladoras, e inclusive no tocante à dosimetria punitiva. Dessa forma, tendo alguma norma jurídica posterior abrandado alguma situação de restrição imposta em norma anterior, o Estado deve aplicá-la integralmente.

A Constituição da República conclama, assim, a retroatividade de qualquer situação jurídica que, adjudicada por norma sancionadora mais recente, se revele mais benéfica ao administrado. Caso contrário, todavia, se da norma punitiva mais recente advier maior severidade, o que observa é a vedação da retroatividade.

Inclusive, é por esse caminho que se a norma superveniente for mais favorável ao administrado, não pode o Estado exigir ou punir o administrado com base na norma anterior mais severa, nem mesmo valer-se do argumento de que "o tempo rege o ato" (*tempus regit actum*).

Em semelhante linha, reconheceu o ministro Luiz Fux, em voto proferido também no julgamento

do RE 600.817, que o "*princípio da isonomia impede que dois sujeitos sejam apenados de forma distinta apenas em razão do tempo em que o fato foi praticado, porquanto a valoração das condutas deve ser idêntica antes e depois da promulgação da lei, exceto nos casos em que a legislação superveniente seja mais gravosa*".

Logo, a garantia de retroatividade da lei penal mais benéfica assume um imperativo a ser observado pelo Estado sempre quando exerce a função punitiva. Inclusive, a recente decisão do STJ, proferida no RMS 37.031-SP, veio a consolidar ainda mais a linha jurisprudencial estabelecida naquela Corte Superior, que em outra oportunidade já consignara que "*considerando os princípios do Direito Sancionador, a novatio legis in melius deve retroagir para favorecer o apenado*" (STJ. REsp 1.153.083/MT, rel. min. Sérgio Kukina. DJe 19/11/14).

Portanto, o que se mostra relevante é o efeito irradiante do princípio da retroatividade da norma punitiva mais benéfica que, para além da esfera penal, adentra a todas as situações em que há o exercício do *jus puniendi* pelo Estado. Logo, o abrandamento do rigor de determinada norma sancionadora, tornando-a menos repressiva, deve ser considerado pelo Estado, inclusive nos processos administrativos, à luz da Constituição e da jurisprudência consolidada nos Tribunais Superiores."

("O princípio constitucional da retroatividade no âmbito do Direito Administrativo Sancionador aplicado também para rever a dosimetria punitiva", de autoria de Ticiane Moraes Franco e Derick de Mendonça Rocha, disponível em <<https://migalhas.uol.com.br/depeso/294927/o-principio-constitucional-da-retroatividade-no-ambito-do-direito-administrativo-sancionador-aplicado-tambem-para-rever-a-dosimetria-punitiva>>).

No mesmo sentido, a Lei de Liberdade Econômica (Lei n.º 13.874/2019) estabelece como um direito de toda pessoa física ou jurídica "receber tratamento isonômico de órgãos e de entidades da administração pública", conforme explicitado no dispositivo abaixo negrito. Para fins de conhecimento, colaciona-se os trechos da referida lei que devem ser observados na atividade interpretativa (não só da GU, mas nos demais processos administrativos):

"Art. 1º Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do [inciso IV do caput do art. 1º](#), do [parágrafo único do art. 170](#) e do [caput do art. 174 da Constituição Federal](#).

(...)

§ 2º Interpretam-se em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas.

(...)

§ 4º O disposto nos arts. 1º, 2º, 3º e 4º desta Lei constitui norma geral de direito econômico, conforme o disposto no [inciso I do caput](#) e nos [§§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 24 da Constituição Federal](#), e será observado para todos os atos públicos de liberação da atividade econômica executados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, nos termos do § 2º deste artigo.

(...)

§ 6º Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se atos públicos de liberação a licença, a autorização, a concessão, a inscrição, a permissão, o alvará, o cadastro, o credenciamento, o estudo, o plano, o registro e os demais atos exigidos, sob qualquer denominação, por órgão ou entidade da administração pública na aplicação de legislação, como condição para o exercício de atividade econômica, inclusive o início, a continuação e o fim para a instalação, a construção, a operação, a produção, o funcionamento, o uso, o exercício ou a realização, no âmbito público ou privado, de atividade, serviço, estabelecimento, profissão, instalação, operação, produto, equipamento, veículo, edificação e outros.

Art. 2º São princípios que norteiam o disposto nesta Lei:

I - a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas;

II - a boa-fé do particular perante o poder público;

III - a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e

IV - o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado.

(...)

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](#):

I - desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica;

IV - receber tratamento isonômico de órgãos e de entidades da administração pública quanto ao exercício de atos de liberação da atividade econômica, hipótese em que o ato de liberação estará vinculado aos mesmos critérios de interpretação adotados em decisões administrativas análogas anteriores, observado o disposto em regulamento;

V - gozar de presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica, para os quais as dúvidas de interpretação do direito civil, empresarial, econômico e urbanístico serão resolvidas de forma a preservar a autonomia privada, exceto se houver expressa disposição legal em contrário;

Nesse sentido, o minerador que protocolizou pedido de Guia antes da Resolução nº 37/2020 não pode ser penalizado ou tratado de maneira não isonômica em relação àquele que protocolizou pedido semelhante após a vigência do referido normativo. Nesse contexto foram construídos os entendimentos constantes no tópico 3.1 da Nota Técnica nº 5.

Por outro lado, reitera-se o intuito da Resolução nº 37/2020 no sentido de promover a simplificação administrativa e a redução de exigências e de custos regulatórios. Dessa forma, considerando as ponderações acima mencionadas sobre a aplicação da norma, a Resolução nº 37/2020 não deve retroagir para prejudicar o minerador.

Por fim, considerando a necessidade de se definir um marco temporal para aplicação da regra contida no art. 24 do Decreto nº 9.406/2018, as discussões promovidas pelo grupo de trabalho estabelecido para tratar do tema, que contou com a participação da Gerência de Política Regulatória - GPOR/SRG, concluiu que as guias emitidas ao titular anteriormente, independentemente do número de GU, não constituirão guia única (que é prorrogável uma vez), de que trata o art. 24 do Decreto n.º 9.406/2018. Somente as guias solicitadas a partir do dia 08/06/2020 devem ser entendidas como guias únicas e passíveis de uma única prorrogação. Tal entendimento, ora explicitado para fins de alinhamento, será incorporado às minutas de Resolução e Instrução Normativa que estão sendo elaboradas pelo grupo e submetidas a análise da PFE e Processo de Participação e Controle Social.

3. CONCLUSÕES E ENCAMINHAMENTOS

Considerando que a presente Nota Técnica constitui complemento à Nota Técnica nº 5 (2161159), sugere-se que seja dado o mesmo encaminhamento, no sentido de conferir ciência aos gestores e ao corpo técnico da ANM acerca de seu conteúdo.

YURI FARIA PONTUAL DE MORAES

Gerente de Política Regulatória - GPOR/SRG

De acordo.

Encaminhe-se à Secretaria Geral, para que seja dada ciência à Diretoria Colegiada, e às Gerências Regionais, com vistas ao conhecimento e aplicação das orientações contidas à Nota

MARINA MARQUES DALLA COSTA

Superintendente de Regulação e Governança Regulatória substituta



Documento assinado eletronicamente por **Yuri Faria Pontual de Moraes, Gerente**, em 29/01/2021, às 12:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, do art. 6º, do Decreto nº8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Marina Marques Dalla Costa, Superintendente de Regulação e Governança Regulatória, Substituta**, em 29/01/2021, às 12:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, do art. 6º, do Decreto nº8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site www.anm.gov.br/autenticidade, informando o código verificador **2166239** e o código CRC **99939A8E**.