

Portaria MME n. 135/2020 e a Resolução ANM n. 28/2020: uma abordagem acerca da suspensão de prazos na Agência Nacional de Mineração.

Antônio Carlos Tozzo<sup>1</sup>.  
Tozzo e Veloso advocacia  
@tozoadvocacia  
@tozoevelosoadvocacia

Em decorrência do quadro de pandemia vivido pelo Brasil, a Agência Nacional de Mineração (ANM), Autarquia Especial para regulação do setor, exarou, no dia 24/03/2020, a Resolução n. 28<sup>2</sup>, que estabelece os casos cujos prazos processuais e matérias serão suspensos, com a fixação de termo inicial e final de suspensão.

O artigo 1º da referida Resolução suspende os seguintes prazos:

Art. 1º Suspender de 20 de março até o dia 30 de abril de 2020 os prazos processuais e materiais dos Administrados nos seguintes casos:

I - Apresentação de defesas, provas, impugnações e recursos interpostos pelos administrados nos processos de autuação, constituição e cobrança das receitas da Compensação Financeira pela Exploração Mineral - CFEM, da Taxa Anual por Hectare - TAH, da Taxa da vistoria e das multas;

II - Apresentação de defesas, impugnações e recursos nos processos administrativos minerários;

III - Cumprimento de exigências;

IV - Nas demais hipóteses de prazos previstos no Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, no Decreto nº 9.406, de 12 de junho de 2018 e na Portaria nº 155, de 12 de maio de 2016, que aprovou a Consolidação Normativa do DNPM, que regulam atos de competência da Agência Nacional de Mineração - ANM.

Por sua vez, o artigo 2º prevê que igualmente estão suspensos “os prazos máximos para apreciação de requerimentos de atos públicos de liberação das atividades econômicas, sujeitos a aprovação tácita, sob competência da Agência Nacional de Mineração – ANM” (Anexo I da Resolução nº 22/2020) e o artigo 3º estabelece que a suspensão não alcança as “obrigações e prazos relacionados à estabilidade e à

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito pelo UniCeub e advogado.

<sup>2</sup> ANM. Resolução n. 28, de 24/03/2020. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-28-de-24-de-marco-de-2020-249801566>>

segurança de barragens de mineração e a outros cujo descumprimento possa trazer risco à segurança, à saúde, à vida e ao patrimônio de trabalhadores, de consumidores e da sociedade”.

Em que pese a celeridade da ANM em responder às preocupações do Setor Mineral por conta dos reflexos da Pandemia do COVID-19, surgiu, dentre outras, dúvida quanto à suspensão do prazo do encargo do titular de um alvará de pesquisa, para a entrega do relatório final de pesquisa (RFP)<sup>3</sup>, o qual tem como escopo demonstrar a exequibilidade técnico-econômica da lavra, a inexistência de jazida ou a inexequibilidade técnico-econômica da lavra<sup>4</sup> devendo ser apresentado até a data de vigência da Autorização de Pesquisa, conforme o artigo 22, V, do Código de Mineração<sup>5</sup>:

Art. 22. A autorização de pesquisa será conferida nas seguintes condições, além das demais constantes deste Código: (...) V - o titular da autorização fica obrigado a realizar os respectivos trabalhos de pesquisa, devendo submeter à aprovação do DNPM, dentro do prazo de vigência do alvará, ou de sua renovação, relatório circunstanciado dos trabalhos, contendo os estudos geológicos e tecnológicos quantitativos da jazida e demonstrativos da exequibilidade técnico-econômica da lavra, elaborado sob a responsabilidade técnica de profissional legalmente habilitado. Excepcionalmente, poderá ser dispensada a apresentação do relatório, na hipótese de renúncia à autorização de que trata o inciso II deste artigo, conforme critérios fixados em portaria do Diretor-Geral do DNPM, caso em que não se aplicará o disposto no § 1º deste artigo.

O mencionado questionamento tem fundamento no parágrafo 3º do artigo 25 do Decreto n. 9.406, de 12/06/2018, que regulamenta o Código de Mineração, porque prevê que a área objeto da pesquisa mineral será colocada em disponibilidade, com a baixa na transcrição do título de autorização de pesquisa, caso o RFP não seja apresentado no encerramento do prazo de vigência da autorização de pesquisa ou de sua prorrogação.

Importante destacar que, na 14ª Reunião Ordinária da Diretoria Colegiada da ANM<sup>6</sup>, deliberou-se pela alteração da Resolução n. 28/2020 (tendo a minuta sido disponibilizada durante a transmissão da sessão), para que o prazo final de suspensão

---

<sup>3</sup> Incluído no inciso IV do artigo 1º da Resolução n. 28/2020, consoante 14ª Reunião da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Mineração do dia 1º/04/2020.

<sup>4</sup> SERRA, Silvia Helena. Direitos minerários: formação, condicionamento e extinção. São Paulo: Signus Editora, 2000, página 129.

<sup>5</sup> BRASIL. Decreto-Lei n. 227, de 28/02/1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0227.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0227.htm)>

<sup>6</sup> Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=LrMidsf\\_ZrQ&feature=youtu.be](https://www.youtube.com/watch?v=LrMidsf_ZrQ&feature=youtu.be)>

dos prazos seja alterado do dia 30/04/2020 para 04/05/2020, bem como inserido expressamente no inciso IV do artigo 1º a suspensão do prazo para se apresentar o RFP<sup>7</sup>.

Cabe registrar que o prazo de validade de um título minerário, como, por exemplo, a Autorização de Pesquisa, e o prazo para a entrega do RFP, embora coincidentes, possuem naturezas jurídicas distintas, com situações diferentes, quando há um fato causador da medida de suspensão.

O Parecer n. 038/2012/FM/PROGE/DNPM fez esta distinção, esclarecendo que o prazo para apresentação do RFP possui natureza processual, podendo ser suspenso com base no artigo 67<sup>8</sup> da Lei n. 9.784/1999. Por outro lado, o prazo de validade do título minerário tem natureza *sui generis*, não se enquadrando em nenhuma das seguintes classificações: decadencial, prescricional ou processual. Vejamos o que diz o Parecer retro indicado:

O prazo fixado na autorização de pesquisa, na permissão de lavra garimpeira ou no título de licenciamento não tem a função de fixar um limite temporal para a prática de um ato jurídico. Tampouco o prazo perderá a razão de existir, será suspenso ou interrompido caso tal ato jurídico seja praticado. Outorgado o título minerário, o empreendedor passa a ser detentor do direito de realizar atividade mineral na área (seja pesquisa ou extração mineral) durante aquele lapso temporal. O exercício do direito de realizar a atividade mineral não suspende, interrompe ou extingue o prazo, que continuará a correr normalmente. Daí dizer não ser possível enquadrar os prazos de validade dos títulos minerários dentre as categorias de prazos legais comumente aceitas pela doutrina.

É verdade que, via de regra, existe a obrigação de o titular do direito minerário iniciar as atividades minerárias em determinado período de tempo. Todavia, para isso, a legislação estabelece prazos processuais específicos (a exemplo do art. 29 do Código de Mineração), os quais não se confundem com o prazo de validade do título minerário. Ademais, ainda que não se atenda ao prazo para início dos trabalhos, o título permanecerá produzindo seus efeitos e nada impede que o titular inicie a atividade minerária após o transcurso desse prazo.

(...)

Apesar de reconhecer a relevância da argumentação acima, observo a questão de outra forma. **A meu ver, a análise da problemática deve**

---

<sup>7</sup> Além dessas alterações, houve a sugestão para se incluir o parágrafo único ao artigo 4º, com esta redação: "Parágrafo Único. Os requerimentos apresentados no período de suspensão que objetivem assegurar o direito de prioridade previsto na alínea "a" do Art. 11 do Decreto-Lei 227/1967 terão sua validade assegurada, na data e hora da protocolização."

<sup>8</sup> BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999: "Art. 67. Salvo motivo de força maior devidamente comprovado, os prazos processuais não se suspendem." Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm)>

**partir da definição da natureza jurídica do prazo legal para apresentação do relatório final de pesquisa. Parece-me claro que o referido prazo é processual.**

O Parecer já responde à questão sobre a suspensão do prazo para a entrega do RFP e à impossibilidade da suspensão do prazo da Autorização de Pesquisa. Mas não é apenas a natureza jurídica dos prazos que justifica esta diferenciação.

A atividade mineral tem como característica ser uma atividade de utilidade pública<sup>9</sup>, pois é indispensável para o desenvolvimento dos demais setores econômicos<sup>10</sup>, além de ser pautada, dentre outros, por estes três princípios: princípio da prevalência da mineração sobre a maioria das atividades econômicas e sobre os interesses privados, princípio do interesse nacional<sup>11</sup> e o princípio da destinação dos recursos minerais ao uso geral.

Ou seja, a importância da atividade mineral tem como pressuposto o interesse público e sob este aspecto a regulação do setor mineral se baseará. Sendo assim, entre a suspensão do prazo para a entrega do RFP ou a prorrogação do prazo da Autorização de Pesquisa, prevalecerá aquela que é considerada menos prejudicial ao setor.

Em Parecer publicado no Diário Oficial da União, Seção I, de 24/02/1944, página 2.987, assim se manifestou Luciano Pereira da Silva:

Podemos o Govêrno tolerar que a apresentação do relatório dos trabalhos seja feita depois de esgotado o prazo de dois anos, se os mesmos trabalhos houverem sido executados dentro dele e a demora na apresentação resultar de força maior, porque, sendo cabível, na hipótese, a renovação da autorização, nos termos do art. 16, nº II do Código de Minas, está mais no interesse público conceder-se a prorrogação, posto que, por esta forma evitar-se-á abertura de novo prazo de 2 anos, de decorrência da renovação.

---

<sup>9</sup> BRASIL. Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941: “Art. 5º. Consideram-se casos de utilidade pública: (...) f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del3365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3365.htm)>

<sup>10</sup> ATAÍDE, Pedro. Direito Minerário. 2ª ed. rev. atual. e ampla. Salvador: Ed. Juspodivm, 2019, página 57.

<sup>11</sup> Brasil. Constituição Federal: “Art. 176. (...) § 1º **A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional**, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>

De fato, deverá prevalecer o que for menos prejudicial ao Setor Mineral, contudo esta apreciação somente pode ser feita levando em conta as peculiaridades do caso concreto.

Constata-se, assim, que a deliberação da Diretoria Colegiada da ANM acerca da inclusão expressa do prazo de entrega do RFP no inciso IV do artigo 1º da Resolução n. 28/2020 encontra amparo nas normas que regem o Setor Mineral.

Todavia, ao confrontarmos a Resolução ANM n. 28/2020 com a Portaria n. 135/GM, de 28 de março de 2020, do Ministério de Minas e Energia, verificamos um descompasso do ponto de vista regulatório. A Resolução da ANM suspende os prazos para a entrega do RFP, mas a Portaria do MME considera como atividade essencial a pesquisa e lavra de recursos minerais, bem como atividades correlatas.

O fundamento da suspensão do prazo para a entrega do RFP é sua natureza processual e, por conseguinte, poder aplicar o artigo 67 da Lei n. 9.784/1999, como esclarece o Parecer n. 038/2012/FM/PROGE/DNPM. Porquanto, como é um prazo processual, nos casos de força maior devidamente comprovados, permite-se a suspensão do prazo.

Ocorre que pela Portaria MME n. 135/2020 – GM, as pesquisas minerais não estarão abrangidas pelas restrições trazidas pela Lei n. 13.979<sup>12</sup>, de 06/02/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, e pelo Decreto n. 10.282, de 20/03/2020, que regulamenta esta Lei. O parágrafo 2º do artigo 3º deste Decreto, por exemplo, afirma que, também são essenciais as atividades acessórias, de suporte e, a disponibilização dos insumos necessários à cadeia produtiva relativas ao exercício e ao funcionamento dos serviços públicos e, das atividades essenciais que estão descritas no seu parágrafo primeiro. Vejamos a redação deste parágrafo:

§ 2º Também são consideradas essenciais as atividades acessórias, de suporte e a disponibilização dos insumos necessários a cadeia produtiva relativas ao exercício e ao funcionamento dos serviços públicos e das atividades essenciais.

Como se observa, pela Portaria n. 135/2020 do MME, os empreendimentos minerais seguirão seu curso normal, não se podendo falar, em tese, que as atividades do Setor Mineral foram atingidas pelos reflexos da Pandemia de Covid-19, pois as medidas previstas na Lei n. 13.979/2020 deverão resguardar os exercícios e o funcionamento das atividades essenciais. Logo, o argumento para a suspensão do prazo

---

<sup>12</sup> BRASIL. Lei n. 13.979, de 06/02/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm)>

de entrega do RFP perde seu fundamento, qual seja, a força maior (Lei n. 9.784/99, artigo 67).

As resoluções são espécies de ato administrativo e, assim, podem ser invalidados quando eivados de vício em seus elementos (competência, forma, finalidade, motivo e objeto). No presente caso, a atenção se volta para o elemento motivo que “*é, pois, a situação do mundo empírico que deve ser tomada em conta para a prática do ato [...]*”<sup>13</sup>.

Ao se afirmar a existência de um estado de força maior quando não verificada esta situação, pode-se entender que haveria um vício na motivação, uma vez que se teria um “*fundamento falso, vale dizer, incompatível com a verdade real [...]*”<sup>14</sup>. É o que consta na Lei n. 4.717, de 29/06/1965, vejamos:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

(...)

d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;

Deve-se ter em mente que o vício na motivação, torna o ato administrativo inconvalidável, como explica a doutrina:

A ausência do motivo de fato impossibilita a convalidação do ato, posto que não há como fazê-lo retroagir à data de sua emissão, já que

---

<sup>13</sup> DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 25ª edição. São Paulo: Malheiros, página 389.

<sup>14</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 26ª edição. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013, página 157.

o suporte fático continuaria a inexistir. Assim, os atos vinculados portadores de vício de motivo são inconvalidáveis.<sup>15</sup>

Portanto, verifica-se um descompasso na legislação que regula o Setor Mineral, sobretudo pela falta de coordenação entre o MME e a ANM, causando insegurança jurídica.

À ANM cabe a regulação das atividades para o aproveitamento dos recursos minerais<sup>16</sup> (Lei n. 13.575/2017, artigo 2º, *caput*) e ao Ministério de Minas e Energia, por intermédio da Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral, a política nacional de mineração e diretrizes para o setor de minas<sup>17</sup>. Sendo assim, é de se esperar harmonia entre os agentes estatais envolvidos na regulação do setor, evitando-se, assim, uma instabilidade jurídica.

Em que pese a autarquia especial detenha a prerrogativa de poder normativo técnico, com autonomia e independência regulatória, não se pode negar que a Administração Pública precisa ser coesa e hierarquizada<sup>18</sup>, pois, como leciona o Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Márcio Iorio Aranha "a regulação, portanto, é uma força de coerência sistêmica – de resgate da ordem – quando as contradições internas em determinado sistema social revelam uma disfuncionalidade" [...]<sup>19</sup>.

Embora a 14ª Reunião Ordinária da Diretoria Colegiada da ANM tenha andado bem ao deliberar por modificações na Resolução n. 28/2020, do ponto de vista sistêmico, permanece uma dúvida que não gira em torno do alcance da supervisão ministerial (MME) nos atos da ANM, mas, da divergência sobre os fatos, a causar uma insegurança jurídica no Setor Mineral.

---

<sup>15</sup> ZANCANER, Weida. Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2011, página 92.

<sup>16</sup> BRASIL. Lei n. 13.575, de 26/12/2017, que cria a ANM: "Art. 2º A ANM, no exercício de suas competências, observará e implementará as orientações e diretrizes fixadas no Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração), em legislação correlata e nas políticas estabelecidas pelo Ministério de Minas e Energia, e terá como finalidade promover a gestão dos recursos minerais da União, bem como a regulação e a fiscalização das atividades para o aproveitamento dos recursos minerais no País, competindo-lhe:(...)". Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/L13575.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13575.htm)>

<sup>17</sup> Brasil. Decreto n. 9.675, de 02/01/2019, que aprova a estrutura regimental do MME: "Art. 1º O Ministério de Minas e Energia, órgão da administração pública federal direta, tem como área de competência os seguintes assuntos: I - políticas nacionais de geologia, de exploração e de produção de recursos minerais e energéticos; (...) III - política nacional de mineração e transformação mineral; IV - diretrizes para o planejamento dos setores de minas e de energia;" Disponível: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2019/decreto/d9675.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/d9675.htm)>

<sup>18</sup> GUERRA, Sérgio. Agências Reguladoras e a supervisão ministerial. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/9080/agencias-reguladoras-e-a-supervisao-ministerial>>

<sup>19</sup> ARANHA, Márcio Iorio. Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório. 4ª edição rev. ampl. London: Laccademia Publishing, 2018, página 31.