



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS DE PETRÓLEO E MINERAÇÃO
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO "U", 9º ANDAR, SALA 935, CEP: 70065-900, BRASÍLIA/DF, FONE: (61) 2032-5252

PARECER n. 00354/2021/CONJUR-MME/CGU/AGU

NUP: 48403.832156/2005-69

INTERESSADA: MINERAÇÃO E DRAGAGEM BOA VISTA LTDA.

ASSUNTO: OBRIGATORIEDADE DA LICENÇA AMBIENTAL PARA CONCESSÃO DE LAVRA

EMENTA: I. Requerimento de Concessão de Lavra. Decreto-Lei nº 227/1967 (Código de Mineração). II. Obrigatoriedade da Licença Ambiental para a outorga de concessão de lavra. Arcabouço Normativo: art. 225 da Constituição Federal, art. 10 da Lei 6.938/81 e Resolução CONAMA Nº 237/97. III. Termo de Ajustamento de Conduta - TAC não é instrumento substitutivo à Licença Ambiental. IV. O presente processo administrativo minerário não se encontra devidamente instruído, tendo em vista a ausência do regular licenciamento ambiental para o exercício da atividade de exploração de minério de ferro.

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado pela Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral - SGM desse Ministério de Minas e Energia para análise e emissão de manifestação jurídica sobre requerimento de lavra apresentado por MINERAÇÃO E DRAGAGEM BOA VISTA LTDA. para lavra de minério de ferro, em área de 34,44 hectares, nos municípios de Belo Horizonte-MG e Sabará-MG.

2. A atividade de assessoramento jurídico realizada pelas Consultorias Jurídicas, órgãos integrantes da Advocacia-Geral da União nos termos do artigo 131 da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 73/93, abstém-se de análises que importem em considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária. Nesse sentido é o teor do Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, *in verbis*:

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.

3. Essa CONJUR/MME se manifestou anteriormente na NOTA n. 00506/2021/CONJUR-MME/CGU/AGU sobre o possível vício no processo por ter sido instruído na Superintendência de Pesquisa Mineral e não pela Superintendência de Produção Mineral da Agência Nacional de Mineração, o que poderia suscitar possível nulidade da instrução realizada até então.

4. Na ocasião, entendeu esse mesmo Advogado da União que "*nesse primeiro momento, antes de qualquer manifestação jurídica definitiva dessa CONJUR/MME, entendendo indispensável a oitiva e manifestação da Procuradoria Federal adjunta à Agência Nacional de Mineração para que se manifeste sobre a ratificação dos atos praticados pela Superintendência de Pesquisa Mineral e sobre o órgão competente no âmbito da ANM para convalidar essa decisão*".

5. No âmbito da Agência Nacional de Mineração - ANM, a Procuradoria Federal se manifestou por meio da NOTA n. 01114/2021/PFE-ANM/PGF/AGU, concluindo que "*é necessário o retorno dos autos administrativos à*

Superintendência de Produção Mineral (órgão interno da ANM competente) para fins de saneamento (análise e instrução processual), emissão de atos próprios e outras providências que entender pertinentes".

6. O processo foi reanalisado pela Superintendência de Produção Mineral da ANM e, por meio do PARECER Nº 761/2021/COTIL/SPM-ANM/DIRC, entendeu-se que *"estando o requerimento de lavra devidamente instruído e como se trata da substância mineral MINÉRIO DE FERRO, e que todas as pendências foram sanadas, recomendamos o encaminhamento do processo à SGM para deliberar sobre a eventual outorga da concessão de lavra"*.

7. Em sequência, a Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral desse MME elaborou a NOTA TÉCNICA Nº 200/2021/DGPM/SGM e no despacho de encaminhamento suscitou dúvida quanto à possibilidade de instrução do requerimento de lavra com o termo de ajustamento de conduta (SEI/MME 0528058 - Doc. 160) celebrado entre o interessado e o órgão ambiental do Estado do Minas Gerais, para fins da outorga da Portaria de Lavra.

8. Nesse cenário, indagou a área técnica desse Ministério de Minas e Energia se o termo de ajustamento de conduta assinado entre a mineradora requerente e o órgão ambiental de Minas Gerais é suficiente para lastrear o pedido de concessão de lavra de minério de ferro. Para tal análise, mostrou-se necessário, diferentemente da primeira manifestação desse órgão de consultoria, que ficou adstrita ao que foi consultado, uma análise mais detida de todo o extenso processo administrativo de requerimento de concessão de lavra, a fim de averiguar a sua **regularidade formal no que tange à questão ambiental** e à obrigação de apresentação do respectivo licenciamento ambiental.

9. Pois bem.

10. De início, da leitura atenta dos autos administrativos, é possível observar que a área do processo em análise, objeto do Alvará nº 17513/2008 (seq.2, PDF1, pg.62), **está parcialmente inserida em Unidade de Conservação de Uso Sustentável - Área de Preservação Ambiental Sul da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDF1, pg.31)-**, o que **requer uma atenção ainda maior quanto ao cumprimento da legislação ambiental** e de seus instrumentos de proteção e controle do meio-ambiente.

11. Infere-se, ainda, que foi expedida Guia de utilização para o Alvará nº 17513, estabelecendo que *"fica o titular autorizado a extrair a substância mineral na quantidade máxima acima especificada (300.000 t/ano) e obrigado a efetuar o recolhimento da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM, dentro do prazo de validade fixado"*.

12. Todavia, apesar de a Guia de Utilização ter autorizado a empresa MINERAÇÃO E DRAGAGEM BOA VISTA LTDA. a **extrair** a substância mineral e em **quantidades vultuosas**, o documento foi lastreado por uma "CERTIDÃO DE DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL" (seq.3, PDF7, pg.2), expedida em nome de outra empresa (VALEFORT TRANSPORTES UNIDADE SABARÁ-MG), para **atividade diversa**, especificamente para "OBRAS DE TERRAPLANAGEM PREVISTO EM PROJETO, GARAGEM DE MÁQUINAS E CAMINHÕES, ESCRITÓRIO E OFICINA DE MÁQUINAS E CAMINHÕES".

13. **Ora, pela leitura dos autos é possível concluir, de antemão, que a empresa MINERAÇÃO E DRAGAGEM BOA VISTA LTDA. não apresenta e nunca apresentou licença ambiental para a extração de minério de ferro, tendo apresentado para lastrear a guia de utilização, por erro ou má-fé, dispensa de licenciamento ambiental em nome de outra empresa e para exercício de atividade diversa (terraplanagem e não extração mineral!)**.

14. A Guia de Utilização foi declarada nula com fundamento no PARECER Nº 2583/2020/DIREM - MG/GER - MG (seq.3. PDF15, pg.12) e, posteriormente, com uma mudança de entendimento na ANM, foi declarada expirada de efeitos em razão do encerramento das obras de terraplanagem (Despacho Decisório n. 2045740, seq.3. PDF19, pg.28).

15. Não se pode deixar de consignar, ainda, que foi instaurado o Inquérito Policial n. 2020.0051625-

SR/PF/MG que trata da apuração dos crimes de usurpação de bens da União e extração de recursos minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença, tendo sido apresentada representação do Delegado de Polícia federal pela suspensão parcial da atividade econômica ou financeira das empresas VALEFORT COMÉRCIO E TRANSPORTE LTDA-ME, FLEURS GLOBAL MINERAÇÃO LTDA e MINERAÇÃO E DRAGAGEM BOA VISTA LTDA-ME (atual MINERAÇÃO GUTE SICHTLTDA).

16. Segundo consta da representação, *"o modus operandi dos investigados consiste na prática da atividade de terraplanagem de terrenos, regulares ou invadidos, sem autorização ou em discordância com o autorizado pela Prefeitura local, para dissimular a extração irregular de minério (pois o solo da região é rico em minério), comercializando o minério assim retirado para siderúrgicas ou empresas de o modus operandi dos investigados consiste na prática da atividade de terraplanagem de terrenos, regulares ou invadidos, sem autorização ou em discordância com o autorizado pela Prefeitura local, para dissimular a extração irregular de minério (pois o solo da região é rico em minério), comercializando o minério assim retirado para siderúrgicas ou empresas de beneficiamento de minério (conhecidas como "peneiras"), burlando, deste modo, a fiscalização dos órgãos ambientais competentes" (sic 265024408, fl. 01)".*

17. Com efeito, foi proferida decisão judicial pela 11ª Vara Federal Criminal da SJMG que **deferiu** o pedido de suspensão parcial das atividades das pessoas jurídicas indicadas no Inquérito Policial n. 1024043-64.2020.4.01.3800, tendo em vista que *"o conjunto das apurações decorrentes das investigações já empreendidas no IPL n. 1024043-64.2020.4.01.3800 trouxeram fortes evidências quanto à ocorrência da extração ilegal de minério de ferro e de usurpação de bens da União, remanescendo suspeitas ainda quanto à caracterização de falsidade ideológica, de sonegação de tributos e de lavagem de bens, dinheiro e valores".*

18. A medida de urgência concedida pelo Juízo Federal teve como arcabouço probatório as conclusões do Laudo de Perícia de Meio Ambiente n. 1026/2020-SETEC/SR/PF/MG. Transcrevo as que reputo mais importantes:

- O valor de minério beneficiado na planta da empresa FLEURS GLOBAL, segundo a medição da perícia seria em torno de 100.800 m³; Em toneladas, este valor equivale a 201.600 ton. Apenas a título informativo a produção na planta neste período, desde a implantação da terraplanagem, até a data da perícia (data aproximada), foi igual a 215.442 ton, segundo o Relatório de Atividades encaminhado pela empresa FLEURS GLOBAL, à perícia, no dia 03 de junho.
- A movimentação mineral realizada no local não é condizente com a atividade de terraplanagem. Em local de atividade de terraplanagem geralmente não se produz minério, muito menos com o ritmo de produção observado no local dos exames. Além disso, havendo um título mineral no local onde venha ocorrer a terraplanagem, o detentor do título mineral teria criado obstáculos à produção mineral realizada pelo empreiteiro, pois aquela atividade pode vir a comprometer todo o planejamento de lavra que venha a ser feito.
- A movimentação mineral realizada no local é condizente com a atividade de extração mineral. Trata-se de uma operação de médio porte, com produção mensal aproximada de 70 mil toneladas, podendo alcançar 100 mil toneladas mensais, com reduzida quantidade de aterro, até a data dos exames, algo em torno de 5.000 m³; Ao analisar a magnitude e a organização da operação, adinâmica dos eventos, o porte dos equipamentos, a qualidade do teor do minério, dentre outros aspectos da operação, é viável concluir que se trata de uma atividade de mineração.
- [A] estimativa da perícia, com fundamento nas informações da VALEFORT, é que seja transportado para a planta em torno de 291.000 ton, ou ((225-63)x0,9)x2 ton.
- O documento (Guia de Utilização) foi expedido para o processo mineral ANM 832.156/2005, cujo titular é a empresa MINERAÇÃO E DRAGAGEM BOA VISTA Ltda, que por sua vez não dispõe de qualquer licenciamento ambiental para a realização da extração mineral, que lhe foi autorizada. Ao ser indagado pela Polícia Federal quanto ao licenciamento ambiental, o Gerente Regional da ANM/MG voltou a analisar a emissão da Guia de Utilização, anteriormente expedida, determinando o cancelamento da Guia de Utilização, tão logo constatou os erros existentes, encaminhando cópia do cancelamento.

19. Portanto, o Juízo Federal concluiu que o Inquérito Policial apresentou **fortes indícios** da ocorrência de

crimes e, com base nos pressupostos de *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, deferiu a medida cautelar solicitada pela Autoridade Policial.

20. Mesmo depois da liminar concedida, inclusive com a proibição de emissão de nova guia de utilização até a conclusão do inquérito policial, o processo administrativo minerário transcorreu normalmente no âmbito da ANM e foi encaminhado a esse MME para concessão de lavra pelo Ministro de Minas e Energia. Salienta-se que não se têm mais notícias sobre o andamento do Inquérito Policial n. 2020.0051625-SR/PF/MG, tampouco de outra decisão judicial proferida pelo Juízo da 11ª Vara Federal Criminal da SJMG.

21. É o relatório.

22. Observa-se da análise dos autos que o requerimento de concessão de lavra encontra-se lastreado apenas pelo termo de ajustamento de condutas - TAC realizado entre a MINERAÇÃO GUTE SCHIT LTDA. (MINERAÇÃO E DRAGAGEM BOA VISTA) e a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD para adequação de empreendimento à legislação ambiental. Conforme consta da Cláusula Primeira do TAC, parágrafo primeiro, são objetos do termo as atividades listadas abaixo:

- Estrada para transporte de minério/estéril externa aos limites de empreendimentos minerários;
- Lavra a céu aberto - Minério de Ferro;
- Pilhas de rejeito/esteril - Minério de Ferro.

23. Ainda, na Cláusula Primeira do TAC, em seu parágrafo segundo, há previsão que *per si* responde diretamente à consulta realizada pela Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral desse MME. Segundo a redação do supramencionado dispositivo, "***o presente instrumento não antecipa ou afasta a necessidade de obtenção de certidões, alvarás, licenças e autorizações de qualquer natureza, exigidos pela legislação federal, estadual ou municipal, marcadamente, licença ambiental, autorização para intervenção ambiental e outorga de direito de uso de recursos hídricos, que, por ventura, façam-se exigíveis, e que deverão ser tratadas exclusivamente no âmbito do procedimento administrativo cabível e autorizadas por decisão do órgão competente***".

24. **Ora, o próprio termo de ajustamento de conduta é clarividente ao dispor em sua Cláusula Primeira que o instrumento não afasta a necessidade do respectivo licenciamento ambiental para os casos em que sua elaboração é cogente, como no caso da exploração de recursos minerais.**

25. O TAC ou a declaração do órgão ambiental informando a sua existência, como a Declaração nº 32035139 (seq.10), não suprem a falta do respectivo licenciamento ambiental, tampouco afasta a obrigação de sua apresentação para a regular análise do requerimento de concessão de lavra.

26. Isso porque, mesmo que a apresentação de licença ambiental não se encontre expressamente listada como requisito no Código de Mineração, evidentemente em razão do contexto histórico em que foi editado, é latente a sua necessidade para fins de concessão de requerimento de lavra, em especial a partir do advento da Constituição Federal de 1998. A Constituição de 1988 foi a primeira a tratar do meio ambiente, conforme as precisas lições do professor Edis Milaré (2005, p. 183)^[1], como segue:

A Constituição do Império, de 1824, não fez qualquer referência à matéria, apenas cuidando da proibição de indústrias contrárias à saúde do cidadão (art. 179, n. 24). Sem embargo, a medida já traduzia certo avanço no contexto da época. O Texto Republicano de 1891 atribuía competência legislativa à União para legislar sobre as suas minas e terras (art. 34, n. 29). A Constituição de 1934 dispensou proteção às belezas naturais, ao patrimônio histórico, artístico e cultural (arts. 10, III, e 148); conferiu à União competência em matéria de riquezas do subsolo, mineração, águas, florestas, caça, pesca e sua exploração (art. 5º, XIX, j). A Carta de 1937 também se preocupou com a proteção dos monumentos históricos, artísticos e naturais, bem como das paisagens e locais especialmente dotados pela natureza (art. 134); incluiu entre as matérias de competência da União legislar sobre minas, águas, florestas, caça, pesca e sua exploração (art. 16, XIV); cuidou ainda da competência legislativa sobre subsolo, águas e florestas no art. 18, 'a' e 'e', onde igualmente tratou da proteção das plantas e rebanhos contra moléstias e agentes nocivos.

A Constituição de 1967 insistiu na necessidade de proteção do patrimônio histórico, cultural e paisagístico (art. 172, parágrafo único); disse ser atribuição da União legislar sobre normas gerais de defesa da saúde, sobre jazidas, florestas, caça, pesca e águas (art. 8º, XVII, 'h'). A Carta de 1969, emenda outorgada pela Junta Militar à Constituição de 1967, cuidou também da defesa do patrimônio histórico, cultural e paisagístico (art. 180, parágrafo único). No tocante à divisão de competência, manteve as disposições da Constituição emendada. Em seu art. 172, disse que 'a lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades' e que o 'mau uso da terra impedirá o proprietário de receber incentivos e auxílio do Governo'. Cabe observar a introdução, aqui, do vocábulo ecológico em textos legais.

27. Como bem coloca José Afonso da Silva (2004, p. 46), “a Constituição de 1988 foi, portanto, a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental”, trazendo mecanismos para sua proteção e controle, sendo tratada por alguns como **'Constituição Verde'**”.^[2]

28. A matéria é tratada em diversos títulos e capítulos. O Título VIII (Da Ordem Social), em seu Capítulo VI, no art. 225, *caput*, diz que “*todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*”.

29. Dessa forma, o Direito Constitucional brasileiro criou uma nova categoria de bem: o bem ambiental, portanto, um bem de uso comum do povo, e, ainda, um bem essencial à sadia qualidade de vida. Entre os instrumentos mais importantes de tutela do meio ambiente, corolário da determinação constitucional direcionada ao Poder Público, previsto inclusive na Política Nacional do Meio Ambiente, encontra-se o licenciamento ambiental das atividades potencialmente poluidoras (Art. 9º, IV, Lei 6.938/81), senão vejamos:

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental;

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; (Grifei)

(...)

30. O art.10 da citada Lei 6.938/81 estabelece de forma cogente que “***a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental***”.

31. O conceito de licenciamento ambiental é encontrado na relevante Resolução CONAMA Nº 237, de 19 de dezembro de 1997, cuidando-se de “*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, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso*”.

32. A respeito do licenciamento ambiental, novamente discorre Édis Milaré^[3]:

Como ação típica e indelegável do Poder Executivo, o licenciamento constitui importante instrumento de gestão do ambiente, na medida em que, por meio dele, a Administração Pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico.

Isto é, como prática do poder de polícia administrativa, não deve ser considerado como

obstáculo teimoso ao desenvolvimento, como infelizmente, muitos assim o enxerguem.

33. Com efeito, as atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental são encontrados no ANEXO 1 da citada Resolução CONAMA Nº 237/97 e, não por mera coincidência, a atividade de extração e tratamento de minerais encontra-se como primeira da lista que define tais atividades, senão vejamos:

- 1. 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 (Grifei)*

34. De mais a mais, tal requisito encontra-se expressamente previsto no art.16 da Lei 7.805/89, que criou o regime de permissão de lavra garimpeira, extinguiu o regime de matrícula e disciplinou outras providências. Vejamos:

Art. 16. A concessão de lavras depende de prévio licenciamento do órgão ambiental competente.

35. Percebe-se, portanto, que a apresentação de Licença Ambiental é **requisito indispensável** para concessão de exploração de lavra. Essa CONJUR/MME, inclusive, já se manifestou em inúmeros processos encaminhados pela SGM/MME para análise de recursos apresentados pela mineradora por indeferimento de concessão de lavra por ausência de apresentação da respectiva licença ambiental no prazo estabelecido pela Agência Nacional de Mineração. Em todas essas situações a necessidade da apresentação da respectiva licença ambiental foi destacada por essa Consultoria e sua ausência motivo suficiente para a sugestão de indeferimento da concessão de lavra requerida.

36. ***In casu*, como é possível se observar da legislação ambiental, tanto a pesquisa mineral com guia de utilização, como a concessão de lavra a céu aberto, obrigatoriamente devem ser realizadas com prévio licenciamento ambiental da atividade, a ser elaborado pelo órgão ambiental competente. Não existe ajuste ou exceção no arcabouço jurídico vigente e válido que justifique o exercício de atividade de mineração sem o respectivo licenciamento ambiental.**

37. Desse modo, a atividade de mineração, seja na pesquisa com guia de utilização, seja na concessão de lavra, deve ser lastreada pela licença ambiental, como transcrito anteriormente, sem existir qualquer previsão legal que iguale a importância e completude de um procedimento administrativo de licenciamento ambiental a um termo de ajustamento de conduta realizado com órgão ambiental.

38. **E isso ocorre porque o licenciamento apresenta natureza completamente distinta de um TAC Ambiental. Enquanto o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo extenso e dotado de diversas fases e atos, fundado nos relevantes Princípios da Prevenção e Prevenção, o termo de ajustamento de conduta pressupõe uma infração anterior, uma ilicitude reconhecida e objeto de solução extrajudicial, sem a presença de todos os estudos necessários e característicos de um licenciamento ambiental.**

39. Novamente fazendo referência à Resolução CONAMA Nº 237/97, o licenciamento ambiental apresenta as seguintes etapas:

Art. 10 - O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;

II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;

III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

§ 1º - No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.

§ 2º - No caso de empreendimentos e atividades sujeitos ao estudo de impacto ambiental - EIA, se verificada a necessidade de nova complementação em decorrência de esclarecimentos já prestados, conforme incisos IV e VI, o órgão ambiental competente, mediante decisão motivada e com a participação do empreendedor, poderá formular novo pedido de complementação.

40. Infere-se, assim, que o licenciamento ambiental, instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente e obrigatório para as atividades potencial ou efetivamente poluidoras, apresenta um *iter* de apresentação de amplos estudos, vistorias técnicas, análise das condicionantes ambientais, audiência pública (quando couber), solicitação de esclarecimentos e possíveis complementações, emissão de parecer técnico conclusivo e, ao final, o deferimento ou indeferimento do pedido de licença.

41. O termo de ajustamento de conduta, diferentemente, é negócio jurídico extrajudicial firmado entre um infrator e o órgão fiscalizador, com o compromisso de ajustar suas condutas às exigências legais, sem contudo, apresentar a completude e os requisitos estudados e analisados no âmbito de um procedimento de licenciamento ambiental. Resto claro, assim, que a finalidade do TAC é reajustar a conduta do infrator, adequá-la aos ditames da lei, garantindo a continuidade da operação do empreendimento, à luz das condicionantes estabelecidas no instrumento.

42. **É preciso esclarecer, assim, que o termo de ajustamento de conduta não é instrumento substitutivo à Licença Ambiental.**

43. **A concessão de lavra sujeita-se, na origem, à obrigação legal de confecção do respectivo licenciamento ambiental, não podendo ser iniciada a exploração mineral sem o regular e completo consentimento do órgão ambiental. Assim, se de um lado o termo de ajustamento de conduta na seara ambiental pressupõe que uma determinada atividade já se iniciou e apresentou algum tipo de irregularidade no tocante à legislação ambiental, sendo necessária sua assinatura para a CONTINUIDADE da atividade, de outro, o ato de concessão de lavra a ser proferido pelo Ministro de Minas e Energia pressupõe a existência concreta de licenciamento ambiental regularmente elaborado para INICIAR a atividade, sem o qual não há portaria de concessão.**

44. **Ou seja, a assinatura de um termo de ajustamento de conduta com a autoridade ambiental só apresenta valor para fins de requerimento de concessão de lavra se estiver acompanhada do respectivo licenciamento ambiental. A elaboração do respectivo licenciamento ambiental é, portanto, conditio sine qua non para a concessão de lavra por parte desse Ministério de Minas e Energia e INÍCIO das atividades pela mineradora.**

45. Diante de tudo isso, como a MINERAÇÃO E DRAGAGEM BOA VISTA LTDA. não apresenta e nunca apresentou licença ambiental para a extração de minério de ferro, o processo NÃO se encontra devidamente

instruído para a concessão de lavra requerida.

46. Com relação ao argumento de que o TAC encontra-se hígido por força da decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.0000.20.589108-8/002 que entendeu por modular os efeitos, observa-se que tal acordão não altera ou influi no entendimento estampado nesse Parecer.

47. Isso porque o entendimento do Tribunal de Justiça de Minas Gerais na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.0000.20.589108-8/002 só se aplica *obiter dictum* ao caso dos autos, isto é, aproveita-se apenas os fundamentos utilizados para declaração de inconstitucionalidade, sem qualquer vinculação com o dispositivo da decisão (incluindo a modulação de efeitos proferida), mostrando-se indispensável a realização de uma distinção (ou *distinguish*) com a hipótese de requerimento de concessão de lavra objeto de análise nesse processo administrativo.

48. Explica-se.

49. Na data de 11 de maio de 2021, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, ao julgar a ADI Estadual nº 1.000.20.589108-8/000, declarou a inconstitucionalidade da parte final do §9º do artigo 16 da Lei Estadual nº 7.772/1980 que contempla a possibilidade de evitar/interromper a suspensão da atividade quando o infrator, exercendo atividade sem licença ou autorização ambiental, celebra termo de ajustamento de conduta com o órgão ambiental, com as condições e prazos para funcionamento do empreendimento até a sua regularização.

50. Os fundamentos trazidos para justificar a declaração de inconstitucionalidade foram i) a afronta a competência constitucional concorrente sobre a matéria, por pretensa inovação na ordem jurídica superando os limites impostos pela legislação federal (inconstitucionalidade formal) e ii) a impossibilidade do Termo de Ajustamento de Conduta substituir o licenciamento ambiental para atividades efetiva ou potencialmente poluidoras do meio ambiente (inconstitucionalidade material).

51. Transcrevo trecho do acordão:

(...)

Ocorre que, como já pontuado, o Estado de Minas Gerais, no exercício da sua competência concorrente, preconizou expressamente que, em se tratando de "atividade sem a licença ou a autorização ambiental competente, além das demais penalidades cabíveis, será aplicada a penalidade de suspensão de atividades", a qual deve prevalecer até que o infrator obtenha a licença ou a autorização devida, ou "firme termo de ajustamento de conduta com o órgão ambiental".

A lei estadual, ao pretender o afastamento da penalidade de interdição da atividade irregular pela mera assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta, viabilizou a continuidade do empreendimento, à míngua do respectivo licenciamento, o que contraria a legislação federal, na medida em que esta prevê, como descrito alhures, a aplicação das medidas notadamente mais gravosas, as quais, "data venia", não podem ser elididas ou substituídas - ainda que temporariamente, como previsto na legislação mineira - apenas pela formalização do compromisso.

Na realidade, em caso de atividade potencialmente degradadora ao meio ambiente, deve haver a cessação imediata do empreendimento, que apenas será revertida após a obtenção de documentação hábil a regularizá-la, conforme, a propósito, dispõe o artigo 15-B, do Decreto Federal n. 6.514/08, que, ao regulamentar a Legislação Federal em apreço, elucida que a penalidade de suspensão das atividades deve ser mantida enquanto não houver a regularização:

"Art. 15-B. A cessação das penalidades de suspensão e embargo dependerá de decisão da autoridade ambiental após a apresentação, por parte do autuado, de documentação que regularize a obra ou atividade."

Apresenta-se indubitável que o Estado de Minas Gerais sobejou a suplementação normativa, ao estabelecer normas contrárias ao acervo normativo genérico erigido pela União, em patente distorção à competência constitucional que lhe é outorgada, razão pela qual a última

parte do dispositivo estadual, ao permitir a cessação da atividade irregular pela mera celebração de TAC, padece de inconstitucionalidade. (Grifei)

(...)

52. De fato, como exaustivamente exposto nesse parecer, o termo de ajustamento de conduta não é instrumento substitutivo à Licença Ambiental, sendo essa essencialmente a conclusão estampada na ADI julgada pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Entrementes, a legislação do Estado de Minas Gerais dispõe especificamente sobre o afastamento da penalidade de interdição da atividade irregular pela assinatura do TAC, em contexto completamente diferente da exigência de apresentação do licenciamento ambiental para a concessão de lavra por este órgão ministerial federal. A ADI, desse modo, não veicula qualquer questão relacionada à outorga de concessão de lavra, que se sujeita a um regramento específico e diferente do aventado no processo objetivo.**

53. Por ter um arcabouço legal específico e uma sistemática própria, o requerimento de concessão de lavra não se sujeita ao regramento ambiental ditado na ADI e, portanto, deve ser obrigatoriamente lastreado com a respectiva licença ambiental, sem exceções. **Ademais, a previsão da lei estadual impugnada na ADI diz respeito à aplicação de penalidades e não ao requisito de apresentação da licença ambiental para concessão de lavra. São coisas completamente distintas.**

54. Daí que não faz o menor sentido falar que a modulação de efeitos da ADI Estadual nº 1.000.20.589108-8/000 afeta de alguma forma o presente processo minerário e a sua exigência de apresentação da licença ambiental. A modulação de efeitos foi justificada por motivos de segurança jurídica, porquanto tem no *"âmbito do Estado de Minas Gerais mais de 700 (setecentos) empreendimentos em funcionamento com respaldo, apenas, em Termo de Ajustamento de Conduta, entre os quais se incluem diversas atividades relacionadas a serviços essenciais. A segurança jurídica e o excepcional interesse social recomendam, no caso concreto, a postergação dos efeitos da declaração da inconstitucionalidade, em relação aos termos já firmados, pelo prazo de três anos (...)"*.

55. Assim, a modulação de efeitos garantiu a continuidade de atividades já desenvolvidas no Estado de Minas Gerais, sem atingir, obviamente, a deflagração da atividade que se sujeita a um consentimento estatal específico, como no caso da concessão de lavra. **Em outras palavras: a modulação assegurou a continuidade de atividades que, ao invés de estarem suspensas/interditadas, retomaram por força do termo de ajustamento de conduta assinado. Porém, não assegurou (e nem poderia) a validade do TAC para lastrear o início da atividade de lavra, a ser concedida por ato próprio do Ministério de Minas e Energia à luz da respectiva licença ambiental.**

56. Ao final, portanto, é possível concluir que a elaboração do licenciamento ambiental do empreendimento é medida indispensável para a regular tramitação do requerimento de concessão de lavra. Ainda, não custa lembrar que a área objeto do requerimento de lavra está parcialmente inserida em Unidade de Conservação de Uso Sustentável, o que requer atenção ainda maior no cumprimento da legislação ambiental e observância ao zoneamento estabelecido no Plano de Manejo da UC, adicionalmente à respectiva licença ambiental.

57. **Ante o exposto**, abstraindo da discricionariedade administrativa existente para edição do ato e das questões de ordem técnica, financeira ou orçamentária, **entende-se que o termo de ajustamento de conduta NÃO é instrumento substitutivo à Licença Ambiental, NÃO estando, portanto, o presente processo minerário devidamente instruído para a concessão de lavra requerida pela MINERAÇÃO E DRAGAGEM BOA VISTA LTDA.**

58. Devolva-se o processo à Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral - SGM desse Ministério de Minas e Energia para providências.

Este é o meu parecer. À consideração superior.

Brasília, 05 de outubro de 2021.

VÍCTOR VALE CANTARINO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48403832156200569 e da chave de acesso a8c6f9c1

Notas

1. [^], Edis. **Direito do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
2. [^] SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
3. [^], . **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 420.

Documento assinado eletronicamente por VICTOR VALE CANTARINO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 735489730 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VICTOR VALE CANTARINO. Data e Hora: 06-10-2021 10:53. Número de Série: 13811500. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS DE PETRÓLEO E MINERAÇÃO
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO "U", 9º ANDAR, SALA 935, CEP: 70065-900, BRASÍLIA/DF, FONE: (61) 2032-5252

DESPACHO n. 01653/2021/CONJUR-MME/CGU/AGU

NUP: 48403.832156/2005-69

INTERESSADA: MINERAÇÃO E DRAGAGEM BOA VISTA LTDA ME

ASSUNTO: OBRIGATORIEDADE DA LICENÇA AMBIENTAL PARA CONCESSÃO DE LAVRA

1. Nos termos do art. 1º, II, "a", da Portaria CONJUR/MME n.º 01/2017, aprovo o PARECER n. 00354/2021/CONJUR-MME/CGU/AGU.

2. Tendo em vista que inexistente delegação na espécie por se tratar de requerimento de concessão de lavra de ferro (art. 1º, II, "a", parte final da Portaria CONJUR/MME n.º 01/2017; e art. 1º, parágrafo único, da Portaria MME n.º 432/2019), submeto a manifestação jurídica aprovada à análise da Senhora Consultora Jurídica e, em caso de aprovação, promova-se o encaminhamento nela sugerido.

Brasília, 06 de outubro de 2021.

(Assinatura Eletrônica)

THIAGO DE FREITAS BENEVENUTO

Advogado da União

Coordenador-Geral de Assuntos de Petróleo e Mineração

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48403832156200569 e da chave de acesso a8c6f9c1

Documento assinado eletronicamente por THIAGO DE FREITAS BENEVENUTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 740098296 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THIAGO DE FREITAS BENEVENUTO. Data e Hora: 06-10-2021 11:17. Número de Série: 17474439. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
GABINETE

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO "U", 9º ANDAR, SALA 935, CEP: 70065-900, BRASÍLIA/DF, FONE: (61) 2032-5252

DESPACHO n. 01654/2021/CONJUR-MME/CGU/AGU

NUP: 48403.832156/2005-69

INTERESSADOS: MINERAÇÃO E DRAGAGEM BOA VISTA LTDA ME

ASSUNTOS: MINERAÇÃO

1. Aprovo o PARECER n. 00354/2021/CONJUR-MME/CGU/AGU.
2. Restitua-se, como proposto.

Brasília, 06 de outubro de 2021.

(Assinatura Eletrônica)

THAÍS MÁRCIA FERNANDES MATANO LACERDA

Consultora Jurídica

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48403832156200569 e da chave de acesso a8c6f9c1

Documento assinado eletronicamente por THAIS MARCIA FERNANDES MATANO LACERDA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 740126554 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THAIS MARCIA FERNANDES MATANO LACERDA. Data e Hora: 06-10-2021 11:32. Número de Série: 22614. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidência da República v5.
