

## Vitor Rocha: Impactos da não conversão em lei da MP 790/2017

### A perda da eficácia da MP 790/2017

A Medida Provisória 790/2017, que tinha como objetivo modernizar a legislação mineral do país, não foi convertida em lei pelo Congresso Nacional e perdeu sua eficácia no dia 28 de novembro de 2017.

Cabia ao Congresso, portanto, editar, no prazo de 60 dias, decreto legislativo disciplinando as relações jurídicas ocorridas durante sua vigência, conforme determina o artigo 62, parágrafo 3º, da Constituição Federal de 1988. Esse prazo findou-se no dia 9 de março de 2018, sem que o referido ato normativo fosse editado.

Assim, trata-se de hipótese de aplicação do artigo 62, parágrafo 11, da Constituição, que determina que, na hipótese de inércia do Congresso Nacional, as relações jurídicas constituídas e decorrentes durante a vigência da medida provisória serão por ela regidas.

O presente artigo tem como objetivo analisar as principais consequências da não conversão em lei da Medida Provisória 790/2017, bem como as suas repercussões práticas nos processos minerários por ela afetados.

### Interpretação do STF sobre o artigo 62, parágrafos 3º e 11 da Constituição.

Sobre a matéria, ressalte-se que, recentemente, o Supremo Tribunal Federal proferiu relevante decisão a respeito da interpretação do artigo 62, parágrafo 11, da Constituição.

Trata-se do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 216/2006, ocorrido em 14 de março de 2018. A ADPF foi ajuizada por entidades do setor aduaneiro e dizia respeito à perda da eficácia da MP 320/2006. Naquele caso, também não foi editado decreto legislativo pelo Congresso Nacional, de modo que os atos praticados sob sua vigência não foram regulamentados.

Discutia-se, portanto: (i) se somente os atos integralmente praticados dentro da vigência daquela MP seriam por ela regidos; ou (ii) se os atos apenas iniciados dentro do prazo de vigência da MP ensejavam a aplicação do seu texto, mesmo que a sua apreciação ocorresse após a perda da sua eficácia.

Por maioria, o STF deu provimento à ADPF, para limitar a aplicação da MP aos atos efetivamente iniciados e concluídos durante a sua vigência.

Este julgamento é um importante indicativo de como se comportará o Poder Judiciário com relação à interpretação do artigo 62, parágrafo 11, da Constituição, nos casos de medidas provisórias cuja eficácia se perdeu em virtude de rejeição ou caducidade.

### Comparativo: legislação anterior x redação da MP 790/2017

De forma genérica, com base nos dispositivos constitucionais supramencionados e da sua interpretação pelo STF, pode-se dizer que a sistemática normativa anterior à MP 790/2017 deve ser aplicada aos atos praticados antes de 26 de junho de 2017 e depois de 28 de novembro de 2017.



Por outro lado, a redação conferida pela MP 790/2017 a estes dispositivos deve ser aplicada às relações jurídicas constituídas no período compreendido entre 26 de julho de 2017 e 28 de novembro de 2017.

A despeito da aparente singeleza da interpretação dos dispositivos acima mencionados, diversos autos de infração têm sido lavrados pelas Superintendências Regionais do Departamento Nacional de Produção Mineral (atual Agência Nacional de Mineração[1]) com base em entendimentos equivocados das referidas determinações constitucionais.

Por esse motivo, passa-se a analisar as principais alterações práticas promovidas pela MP 790/2017 no Código de Mineração, bem como os efeitos da sua não conversão em Lei aos processos minerários em andamento.

### Artigo 14, parágrafos 4º e 5º

#### Redação anterior

Sem correspondente

#### Redação conferida pela MP 790/2017

§ 4º Após o término da fase de pesquisa, o titular ou o seu sucessor poderá, mediante comunicação prévia, dar continuidade aos trabalhos, inclusive em campo, com vistas à conversão dos recursos medidos ou indicados em reservas provadas e prováveis, a serem futuramente consideradas no plano de aproveitamento econômico, bem como para o planejamento adequado do empreendimento.

§ 5º Os dados obtidos em razão dos trabalhos a que se refere o § 4º serão apresentados ao DNPM, quando da protocolização do plano de aproveitamento econômico, e não poderão ser utilizados para retificação ou complementação das informações contidas no relatório final de pesquisa.

Vigência: atos

anteriores a 26/7/2017 e Vigência: de 26/7/2017 a 28/11/2017

posteriores a 28/11/2017

Pelo quadro comparativo, vislumbra-se que, no período de vigência da MP 790/2017, permitiu-se que, entre o término da fase de pesquisa e a apresentação do plano de aproveitamento econômico, o minerador, por meio de simples comunicação a DNPM, promovesse a continuidade aos trabalhos, com vistas à conversão dos recursos medidos ou indicados em reservas provadas ou prováveis.

Dessa forma, caso a comunicação e a continuidade dos trabalhos tenha se dado no período compreendido entre 26 de julho e 28 de novembro de 2017, não há de se falar em qualquer tipo de irregularidade.

Ressalte-se que, caso a comunicação tenha se dado dentro do prazo acima indicado, por força da redação dada pela MP 790/2017 ao parágrafo 4º do artigo 14 do Código de Mineração, é direito do minerador de finalizar os trabalhos sem ser autuado, mesmo depois da perda da eficácia da MP.

Pelo mesmo raciocínio, o titular do direito minerário que realizou a comunicação e deu seguimento aos trabalhos (com base no parágrafo 4º) tem o dever apresentar os dados obtidos ao DNPM quando da

protocolização do plano de aproveitamento econômico (por força do parágrafo 5º).

## Artigo 22, III

### Redação Anterior

Art. 22, III – o prazo de validade da autorização não será inferior a um ano, nem superior a três anos, a critério do DNPM, consideradas as características especiais da situação da área e da pesquisa mineral objetivada, admitida a sua prorrogação, sob as seguintes condições:

Vigência: atos anteriores a 26/7/2017 e posteriores a 28/11/2017

### Redação conferida pela MP 790/2017

Art. 22, III – o prazo de validade da autorização não será inferior a dois anos, nem superior a quatro anos, a critério do DNPM, consideradas as características especiais da situação da área e da pesquisa mineral objetivada, admitida uma única prorrogação, sob as seguintes condições:

Vigência: de 26/7/2017 a 28/11/2017

Verifica-se que o dispositivo alterado necessitava de regulamentação, o que ocorreu por meio da Portaria DNPM 70.590, com vigência a partir de 26 de julho de 2017.

Questiona-se, aqui, qual o regramento a ser observado no caso de uma autorização de pesquisa ter sido concedida pelo prazo de 2 a 4 anos, durante a vigência da medida provisória cuja eficácia se perdeu.

Para solucionar a questão, é necessário determinar qual a natureza jurídica da autorização de pesquisa mineral. Para o professor Antônio Carlos de Moraes<sup>[2]</sup>, apesar de o Código de Mineração usar o vocábulo “autorização” para nominar o consentimento para pesquisa, “esse título minerário não apresenta as características da autorização clássica do Direito Administrativo: unilateralidade e discricionariedade”. Assim, segundo o professor, “o consentimento de pesquisa é ato vinculado e definitivo. A partir do requerimento prioritário, o minerador terá direito subjetivo à obtenção do Alvará de Pesquisa”.

Em se tratando de ato vinculado e não precário, verifica-se, portanto, que o ato mais de aproxima de uma licença.

Em se aproximando de uma licença, tem-se que a sua concessão se trata de um direito subjetivo do interessado, “razão pela qual a administração não pode negá-la quando o requerente satisfaz todos os requisitos legais para a sua obtenção e, uma vez expedida, traz a presunção de definitividade. Sua invalidação só pode ocorrer por ilegalidade na expedição do alvará, por descumprimento do titular na execução da atividade ou por interesse público superveniente, caso em que se impõe a correspondente indenização”<sup>[3]</sup>.

Feitas essas ponderações, passa-se às hipóteses possíveis a esse respeito.

Com relação a pedidos de autorização realizados anteriormente à alteração promovida pela MP 790/2017, mas cuja análise se concluiu durante a vigência da referida medida, tem-se que estes devem ser analisados sob a ótica da legislação anterior, em respeito aos princípios da legalidade e da segurança jurídica.

Lado outro, na hipótese de pedidos de autorização de pesquisa realizados e concedidos durante a vigência da MP 790/2017, deve prevalecer o prazo não inferior a dois anos, nem superior a quatro anos, permitida uma única prorrogação, por força do artigo 62, parágrafo 11 da Constituição. Eventuais autorizações concedidas com base no artigo 22, III, são atos jurídicos perfeitos, gozando da proteção jurídica atinente a tais atos.

Com relação aos requerimentos de pesquisa realizados durante a vigência da MP, mas não apreciados antes de 28 de novembro de 2017, tudo indica que prevalecerá a tese de que deve ser aplicada a legislação anterior (conforme entendimento que prevaleceu no STF no julgamento da ADPF 216).

Com relação aos pedidos formulados depois da caducidade da MP, não há dúvidas de que voltou a prevalecer a redação anterior do Código de Mineração, que prevê a autorização de pesquisa por prazo não inferior a um ano, nem superior a três anos, permitidas diversas prorrogações, a critério do DNPM (ANM).

## Artigo 22, VI

### Redação Anterior

Sem correspondente

Vigência: atos anteriores a 26/7/2017 e posteriores a 28/11/2017

### Redação conferida pela MP 790/2017

VI – a apresentação de relatório bianual de progresso da pesquisa poderá ser exigida do titular da autorização, conforme estabelecido em ato do DNPM, sob pena de multa na hipótese de não apresentação ou apresentação intempestiva, nos termos do art. 64.

Vigência: de 26/7/2017 a 28/11/2017

O dispositivo previa a sua regulamentação por meio de ato do DNPM – o que não ocorreu.

Dessa forma, tem-se que, nas hipóteses de concessão do alvará na forma do artigo 22, III, pelo prazo de 2 a 4 anos, não poderá ser exigida do seu titular a apresentação do relatório bianual de progresso da pesquisa. Tampouco será exigida a multa na hipótese de não apresentação ou de apresentação intempestiva.

Dada a ausência de regulamentação durante a vigência da MP 790/2017, quaisquer autos de infrações sobre a matéria devem ser considerados, portanto, nulos.

## Artigo 29, parágrafo único

### Redação Anterior

### Redação conferida pela MP 790/2017



Art. 29, Parágrafo Único. O início ou reinício, bem como as interrupções de trabalho, deverão ser prontamente comunicados ao D.N.P.M., bem como a ocorrência de outra substância mineral útil, não constante do Alvará de autorização.

Vigência: atos anteriores a 26/7/2017 e posteriores a 28/11/2017

Pelo quadro comparativo, verifica-se que, no período de vigência da MP 790/2017, afastou-se a obrigatoriedade de comunicação ao DNPM (ANM) do “início ou reinício, bem como as interrupções de trabalho”.

Ressalte-se que a desobrigação atingiu também eventuais prazos que começaram a correr na sistemática da situação jurídica anterior (antes de 26/7/2017), mas esgotaram-se na sistemática da MP 790/2017.

Dessa forma, quaisquer autos de infração lavrados no decorrer da vigência da MP (ou, ainda, lavrados depois da sua perda de eficácia, mas referentes a atos ocorridos durante a sua vigência) deverão ser considerados nulos, por manifesta ausência de previsão legal que obrigasse o minerador a realizar a comunicação naquele período.

#### Artigos 44, 45 e 46

##### Redação Anterior

Art. 44. O titular da concessão de lavra requererá ao DNPM a Posse da Jazida, dentro de noventa dias a contar da data da publicação da respectiva portaria no Diário Oficial da União.

Parágrafo único. O titular pagará uma taxa de emolumentos correspondente a quinhentas UFIR.

Art. 45. A imissão de Posse processar-se-á do modo seguinte:

I – serão intimados, por meio de ofício ou telegrama, os concessionários das minas limítrofes se as houver. Com 8 (oito) dias de antecedência, para que, por si ou seus representantes possam presenciar o ato, e, em especial, assistir à demarcação; e

II – no dia e hora determinados, serão fixados, definitivamente, os marcos dos limites da jazida que o concessionário terá para esse fim preparado, colocados precisamente nos pontos indicados no Decreto de Concessão, dando-se, em seguida, ao concessionário, a Posse da jazida.

§ 1º Do que ocorrer, o representante do D.N.P.M lavrará termo, que assinará com o titular da lavra, testemunhas e concessionários das minas limítrofes, presentes ao ato.

§ 2º Os marcos deverão ser conservados bem visíveis e só poderão ser mudados com autorização expressa do D.N.P.M.

##### Redação conferida pela MP 790/2017

Revogado

Revogado

### Redação Anterior

### Redação conferida pela MP 790/2017

Art. 46 Caberá recurso ao Ministro das Minas e Energia contra a Imissão de Posse, dentro de 15 (quinze) dias, contados da data do ato de imissão.

Revogado

Parágrafo único. O recurso, se provido, anulará a Imissão de Posse.

Vigência: Atos anteriores a 26/07/2017 e posteriores a 28/11/2017

Vigência: de  
26/7/2017 a  
28/11/2017

Os referidos artigos foram revogados pela Medida Provisória 790/2017.

Dessa forma, no período compreendido entre 26/7/2017 e 28/11/2017, não era necessário: (i) solicitar ao DNPM a imissão de posse dentro de noventa dias, contados da emissão da portaria de lavra (artigo 44, caput); (ii) recolher o emolumento específico (artigo 44, parágrafo único); (iii) proceder-se à demarcação da área (artigo 45). Restou inviabilizado, ainda, o recurso de que trata o artigo 46.

A esse respeito, quaisquer autos de infração lavrados na constância da vigência da MP 790/2017, ou depois da perda da sua eficácia (de forma retroativa), deverão ser considerados nulos.

Com a caducidade da medida provisória, tem-se que as exigências constantes dos referidos dispositivos voltaram a ser obrigatórias.

### Conclusão

O presente artigo abordou, sem pretensão de se esgotar a matéria, os efeitos da não conversão em Lei da Medida Provisória 790/2017 sobre os principais dispositivos da legislação mineral por ela afetados.

Em resumida síntese, conclui-se que a sistemática normativa anterior à MP 790/2017 deve ser aplicada aos atos praticados antes de 26 de junho de 2017 e depois de 28 de novembro de 2017, enquanto a redação conferida pela MP 790/2017 deve ser aplicada às relações jurídicas constituídas entre 26 de julho de 2017 e 28 de novembro de 2017.

---

[1] A MP 791/2017, convertida na Lei 13.575, de 26 de dezembro de 2017, extinguiu o Departamento Nacional de Produção Mineral/DNPM e criou a Agência Nacional de Mineração/ANM.

[2] DE MORAES, Antônio Carlos. “Natureza jurídica do consentimento para pesquisa e lavra mineral”. Publicado em “Revista de Direito Minerário – Repertório de Doutrina e Jurisprudência – vol. II”. Pag. 43. Editora Mineira, 2000.

[3] MEIRELLES, Hely Lopes. “Direito Administrativo Brasileiro”. 32ª edição. Pag. 188. Editora Malheiros, 2006.