



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

**NOTA JURÍDICA n.º 00149/2025/PFE-ANM/PGF/AGU**

**NUP: 48074.000145/2025-30**

**INTERESSADOS: GERÊNCIA REGIONAL DA ANM/SE – SUPERINTENDÊNCIA DO INCRA NO ESTADO DE SERGIPE**

**ASSUNTO: Títulos minerários cujos polígonos coincidem com áreas de projetos de assentamento - consulta**

Senhora Chefe da Divisão de Assuntos Minerários,

1. A Superintendente Regional substituta do INCRA no Estado de Sergipe, por meio de ofício endereçado ao Gerente Regional da ANM/SE, informou que, durante atividade de supervisão ocupacional em projeto de assentamento, bem como em consulta à plataforma Sistema de Informação Geográfica da Mineração – SIGMINE, contactou-se a ocorrência de extração de areia em lotes ali localizados e de “*atividade mineral sobre áreas públicas vinculadas à reforma agrária*”, bem como a existência de requerimentos para exploração mineral sobre o perímetro do referido projeto, *sem “qualquer comunicação prévia ou autorização por parte do Instituto”*.

2. Solicitou “*esclarecimentos quanto à legalidade da atividade mencionada, sobretudo no que se refere à sua compatibilidade com a legislação aplicável às áreas públicas destinadas à reforma agrária, sem o prévio aval ou ciência institucional por parte do INCRA, detentora da propriedade em questão*”.

3. Em 21.07.2025, a Gerência Regional encaminhou os autos à Procuradoria Federal Especializada, “*para manifestação e subsídios para resposta a ser enviada ao INCRA*”.

4. Delimitado o objeto da consulta, segue adiante a manifestação solicitada.

5. Relativamente à outorga de títulos minerários com polígonos coincidentes, total ou parcialmente, com áreas de projetos de assentamento vinculados à reforma agrária, a orientação adotada até o momento no âmbito Procuradoria Federal do ente autárquico responsável pela regulação e fiscalização do aproveitamento de recursos minerais no País é aquela que sobressai da leitura dos seguintes excertos:

- do PARECER/PROGE N.º 564/2008:

“13. Extrai-se do contexto legislativo supratranscrito que ambas as atividades - mineração e reforma agrária – mereceram tratamento constitucional por parte do legislador em razão do interesse nacional e social que encerram.

...

17. O legislador constituinte não erigiu qualquer discriminação que autorize concluir que a materialização de reforma agrária apresenta-se como atividade prioritária em face da exploração mineral, devendo eventual decisão que ostente este conteúdo ser precedida do esforço dos órgãos gestores no sentido de compatibilizar as atividades na área ou, em caso de incompatibilidade, avaliar as repercussões de priorização de uma ou outra.

...

27. Tendo em vista a fundamentação acima exposta, entendemos pela possibilidade de prosseguimento dos feitos administrativos de mineração ainda que a área de interesse coincida com aquela escolhida para realização de projeto de assentamento com fins de reforma agrária (...)”

- da NOTA N.º 81/2019/PFE-ANM/PGF/AGU:

“9. Percebe-se que não há determinação [no art. 27 do Código de Mineração] no sentido de depender o Poder Concedente, para outorga do título minerário, da vinda aos autos de prévio consentimento do proprietário do solo, seja o terreno de domínio público ou particular.

10. A disciplina assim estabelecida harmoniza-se com os princípios do *interesse nacional* e da *dualidade da*

*propriedade*, ambos com sede constitucional (CF/88, art. 176). O primeiro resulta do reconhecimento da importância da exploração racional e sustentável dos recursos minerais, traduzindo-se num interesse da Nação a impor que a atividade seja não apenas viabilizada pelo Estado como também que sejam afastados quaisquer obstáculos ou entraves ilegítimos a sua realização. O segundo é consubstanciado na separação entre a propriedade do solo e a dos recursos minerais, que pertencem à União e, devido a sua grande importância política e econômica, não podem ficar à mercê dos restritos interesses dos proprietários do solo.

...

14. Cabe ainda ser repisado que, embora a Constituição Federal consagre a dicotomia entre a propriedade do solo e a dos recursos minerais, e haja previsão, na legislação minerária, de outorga de títulos minerários independentemente de prévia autorização do superficiário (termo que incluiu os ocupantes de lotes em projetos de reforma agrária), como ocorre nos regimes de autorização de pesquisa e de concessão de lavra, a simples outorga do título pela ANM ou pelo Ministério de Minas e Energia, ao contrário do que muitos imaginam, não confere, por si só, a possibilidade de imediato ingresso nas áreas em que serão realizadas as atividades de pesquisa ou lavra, o que abrange os imóveis na posse de beneficiários de projetos de assentamento porventura cobertos pelo polígono requerido.

...

15. O ingresso no respectivo terreno somente ocorre licitamente com aquiescência do superficiário (acordo amigável) ou determinação judicial que supra a sua falta, nos termos estabelecidos nos dispositivos do Código de Mineração antes mencionados, o que significa dizer que as compensações devidas pela ocupação da área não têm o INCRA como beneficiário, mas o regular ocupante do imóvel, ou seja, o trabalhador rural assentado.

...

16. Logo, no caso de áreas localizadas em projetos de assentamento, não obstante o entendimento segundo o qual não é necessário o prévio assentimento do órgão responsável pelas ações de reforma agrária, resta evidenciado que os trabalhadores assentados têm seus interesses resguardados pela legislação vigente no tocante ao aproveitamento mineral realizado nas terras que ocupam, de forma semelhante ao que ocorre em relação a outros superficiários, motivo que, ao lado das razões aduzidas no PARECER/PROGE N.º 564/2008, milita para afastar a adoção de tratamento diferenciado, traduzido em formulação de exigência para que o requerente da autorização de pesquisa apresente o assentimento da Superintendência do INCRA quanto à realização dos trabalhos programados.

...

17. Portanto, não apenas por falta de previsão legislativa, mas ainda por força da aplicação de princípios peculiares do Direito Minerário, não parece haver amparo legal para que, em tema de outorga de autorizações de pesquisa, se adote como uma etapa do respectivo procedimento a exigência de anuência prévia do INCRA quando o pedido incidir sobre áreas de assentamento.

...

18. Assim, a expedição de alvará de pesquisa independe da apresentação de anuência, licença ou **autorização do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)**. **Porém, para fins de ingresso na área requerida, a outorga da autorização de pesquisa pela ANM não dispensa o titular de obter a aquiescência do proprietário ou posseiro (acordo amigável) ou determinação judicial que supra a sua falta**, em consonância com o disposto no artigo 27 do Código de Mineração."

6. Em resumo, o entendimento que tem prevalecido no órgão de assessoramento jurídico da autarquia minerária é no sentido de não haver amparo legal para exigir prévia anuência do INCRA quando o pedido de outorga de título de pesquisa ou lavra incidir sobre áreas de assentamento, ressaltando-se, porém, que, para fins de ingresso na área requerida e execução dos trabalhos, a outorga da autorização ou concessão não dispensa o titular de obter a aquiescência do proprietário ou posseiro (acordo amigável) ou determinação judicial que supra a sua falta, em consonância com o disposto nos artigos 27 e 60 a 62 do Código de Mineração.

7. É importante salientar que a Procuradoria do INCRA, por sua vez, já se manifestou no sentido de que a aquiescência do INCRA não é necessária para o ato de concessão do título por parte da autarquia minerária, entendendo, **contudo**, que a anuência do Instituto seria necessária para a efetiva execução de atividades na área, conforme revela o DESPACHO n.º 00051/2021/CGA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU (54240.000553/2014-72), transcrito a seguir, aprovado pela então Subprocuradora-Chefe da PFE-INCRA:

"1. Aprovo, por seus próprios fundamentos, a NOTA n. 00042/2021/CGA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU.

2. Em síntese, conclui-se que:

i) a outorga do título minerário pela Agência Nacional de Mineração - ANM ou pelo Ministério de Minas e Energia é, em regra, um ato independente de qualquer manifestação de aquiescência do superficiário. A autorização do superficiário diz respeito ao início efetivo das atividades na área compreendida pelo ato de outorga. **Assim, a aquiescência do superficiário (no caso, o Incra) é exigida para a efetiva execução das atividades minerárias na área**, mas não para o ato de concessão de outorga pela ANM ou pelo MME. Excetua-se os casos de "Regime de Licenciamento", em que a anuência do Incra poderá ser considerada um requisito para a concessão do título minerário, com base no artigo 2º da Lei nº 6.567/1978;

ii) **a orientação firmada na Nota nº 00018/2021/CGA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, de 11 de março de 2021, traça diretriz de caráter geral, fundada no artigo 27 do Código de Mineração**, que estabelece a necessidade de acordo com o proprietário da área para que o detentor do título minerário inicie a realização dos trabalhos, já autorizados pelo Poder Concedente;

iii) **o entendimento firmado na Nota nº 00018/2021/CGA/PFE/INCRA/SEDE/PGF/AGU aplica-se ao caso concreto do GSI como diretriz de caráter geral, mas não possibilita, por si só, a concessão da anuência pretendida pelo interessado e o início das atividades minerárias.** Isso porque, caso a Cooperativa ainda não seja detentora da PLG, o procedimento pelo qual se postula anuência não tem razão de existir, perdendo seu objeto. E, caso a Cooperativa seja detentora de PLG na área sobreposta ao projeto de assentamento, apesar de o requerimento de anuência ter sua razão de ser, impõe-se a adoção das providências enunciadas no OFÍCIO CIRCULAR Nº 338/2021/DD/SEDE/INCRA-INCRA (8449352), a fim de avaliar e mensurar os impactos da atividade pretendida, bem como estabelecer medidas de mitigação, reparação e compensação.”

8. Por fim, cumpre registrar que, salvo melhor juízo, a orientação acima transcrita foi adotada, em linhas gerais, ao ser editada pelo INCRA a INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 112, de 22 de dezembro de 2021, transcrita parcialmente a seguir:

Art. 1º Esta Instrução Normativa tem por objetivo regulamentar, em âmbito nacional, os procedimentos administrativos para a anuência do uso de áreas em projetos de assentamento do Incra por atividades ou empreendimentos minerários, de energia e de infraestrutura, que influenciam, direta ou indiretamente, o desenvolvimento das atividades típicas do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA.

...

§2º As disposições desta Instrução Normativa não serão aplicadas se observadas, concomitantemente, a impossibilidade de coexistência do empreendimento ou atividade com o projeto de assentamento e a inexistência de alternativa locacional para o empreendimento pretendido.

Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, são considerados empreendimentos, entre outros, as obras de infraestrutura relacionadas às concessões e aos serviços de mineração, energia, petróleo, gás, linhas de transmissão, linhas de distribuição, transporte, sistema viário, portuários, telecomunicações, radiodifusão e segurança nacional.

Parágrafo único. Os empreendimentos serão divididos em três eixos:

I - eixo minerário, compreendendo toda mineração, incluindo pesquisa e lavra mineral;

...

Art. 3º O empreendedor deverá requerer a anuência para o uso da área na unidade regional do Incra responsável pelo projeto de assentamento.

Art. 4º O requerimento deverá ser protocolizado em meio digital ou impresso, acompanhado, dos seguintes documentos:

...

VIII - cópia do ato de outorga da concessão expedida pelo órgão ou entidade competente pela aprovação do empreendimento ou atividade, quando for o caso;

...

§6º O empreendedor deverá apresentar Laudo de Vistoria e Avaliação de benfeitorias em cada parcela ou lote do projeto de assentamento atingido pelo empreendimento ou atividade, com a devida anotação de responsabilidade técnica - ART ou documento equivalente, de acordo com norma específica do conselho profissional do responsável técnico, conforme o caso e quando requisitado pelo Incra.

...

Art. 30. A participação nos resultados ou rendas provenientes do empreendimento ou da atividade serão pagas ao Incra na forma determinada em lei ou na forma convencionada, conforme o caso.

Parágrafo único. Deverá o instrumento de anuência prever a forma de repasse dos recursos de que trata o caput, também nos casos de ocorrência de titulação definitiva de lotes do projeto de assentamento.

Art. 31. Quando o empreendimento ou atividade, com anuência de uso concedida pelo Incra, atingir lotes com titulação definitiva, a contraprestação pelo uso da área titulada, as indenizações por danos e prejuízos e as participações no resultado da exploração, previstos em legislação própria, deverão ser negociadas diretamente com o beneficiário titulado ou proprietário, com prévio conhecimento do Incra.

...

Art. 37. Os procedimentos previstos nesta Instrução Normativa aplicam-se:

...

II - aos processos administrativos já em trâmite no Incra que versem sobre a autorização prevista no art. 22, bem como aos que tratam de pedidos de anuência para o uso de áreas de projetos de assentamento por empreendimentos minerários, de energia e de infraestrutura, que influenciam, direta ou indiretamente, o desenvolvimento das atividades típicas do PNRA.

...

§2º Na hipótese do inciso II, as Superintendências Regionais deverão analisar os autos à luz desta Instrução Normativa, devendo, conforme o caso, expedir as notificações necessárias para a adequação.

9. Posto isso, relativamente à consulta formulada pela Gerência Regional da ANM/SE, a fim de subsidiar a resposta ao ofício encaminhado pela unidade do INCRA no Estado de Sergipe, foi apresentado acima um resumo do posicionamento adotado pela Procuradoria da autarquia minerária, com base nas conclusões constantes no Parecer PROGE nº 564/2008-CCE e na Nota n.º 00081/2019/PFE-ANM/PGF/AGU, além de excertos de manifestação da PFE/INCRA sobre a matéria e da Instrução Normativa n.º 112/2021, que *dispõe sobre procedimentos para anuência do uso de áreas em projetos de assentamento do Incra, por atividades ou empreendimentos minerários, de energia e de infraestrutura.*

Brasília, 29 de julho de 2025.

Herbert Pereira da Silva  
Procurador Federal  
Matr. 1220847 - OAB(DF) 26842

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48074000145202530 e da chave de acesso 43e410cf



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO  
DIVISÃO DE ASSUNTOS MINERÁRIOS (CHEFE)

---

**DESPACHO n. 07699/2025/PFE-ANM/PGF/AGU**

**NUP: 48074.000145/2025-30**

**INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO - ANM**

**ASSUNTOS: MINERAÇÃO**

1. Nos termos do prescrito no art. 7º da Portaria AGU nº 1399, de 05 de outubro de 2009 c/c o inciso II do artigo 1º da Ordem de Serviço nº 433, de 01 de julho de 2022, aprovo, por seus próprios fundamentos, a **NOTA JURÍDICA n.º 00149/2025/PFE-ANM/PGF/AGU**, elaborada pelo Procurador Federal Herbert Pereira da Silva.
2. Ao SAA/PFE para devolver os autos à Gerência Regional da ANM em Sergipe, para análise das recomendações apresentadas e prosseguimento do feito.

Brasília, 06 de agosto de 2025.

KIZZY AÍDES PINHEIRO NOGUEIRA DA GAMA  
PROCURADORA FEDERAL  
CHEFE DA DIVISÃO DE ASSUNTOS MINERÁRIOS - PFE/ANM

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48074000145202530 e da chave de acesso 43e410cf

---



Documento assinado eletronicamente por KIZZY AIDES PINHEIRO NOGUEIRA DA GAMA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2763027228 e chave de acesso 43e410cf no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KIZZY AIDES PINHEIRO NOGUEIRA DA GAMA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 06-08-2025 10:03. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---