



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

PARECER n.º 00039/2025/PFE-ANM/PGE/AGU

NUP: 48401.811145/2010-22

INTERESSADOA: ATIVA MINERAIS LTDA

ASSUNTO: Processo administrativo de cassação registro de licença – art. 193, II da Consolidação Normativa – recurso - análise

REGISTRO DE LICENÇA. CASSAÇÃO. AUTORIZAÇÃO CONCEDIDA AO TITULAR PELO SUPERFICIÁRIO, PARA EXTRAÇÃO MINERAL NO TERRENO DE SUA PROPRIEDADE. REVOGAÇÃO.

1. A relação jurídica existente entre o superficiário que autoriza a lavra em sua propriedade e o titular do registro de licença possui natureza contratual, motivo pelo qual não há, em regra, a possibilidade de um contraente romper o vínculo contratual sem o consentimento do outro.

2. Diante dessa realidade e dos vultosos investimentos demandados pela mineração (CC, art. 473), a ANM somente deve considerar extinto o vínculo decorrente do negócio jurídico celebrado entre o superficiário e o titular do direito mineral mediante apresentação de distrato ou decisão judicial, mesmo nos casos de autorização emitida por prazo indeterminado.

3. Assim, para os fins previstos no art. 193, II da Consolidação Normativa, a única hipótese de revogação (ato unilateral) da autorização dada pelo proprietário do solo ao titular de registro de licença apta a ensejar a instauração de procedimento de cassação é aquela em que a possibilidade de resilição voluntária por declaração unilateral de vontade tenha sido inequivocamente prevista em contrato anteriormente celebrado entre as partes.

4. Sugestão de conhecimento do recurso para, no mérito, julgá-lo procedente, extinguindo-se o procedimento de cassação do registro de licença, sem prejuízo da adoção das medidas necessárias à verificação e eventual confirmação de irregularidades, com paralisação de atividades e procedimentos que estejam em desconformidade com as normas de regência, ante os indícios apontados na fundamentação deste parecer, no tocante à realização de atividades de lavra por empresas não autorizadas pela ANM e ao recolhimento de CFEM, de modo que a efetiva condução do empreendimento e o controle da exploração da rocha calcária existente na área sejam realizados exclusivamente pela detentora do título mineral, nos termos autorizados pela Agência e de acordo com a disciplina da Lei n.º 6.567, de 1978.

Senhora Chefe da Divisão de Assuntos Minerários,

RELATÓRIO

1. Trata-se de Registro de Licença outorgado a Ativa Minerais Ltda, para permitir a extração de calcário até 04.11.2014 (fl. 51 – DOU de 04.10.2011 – SEI 11050653), termo sucessivamente prorrogado por despachos publicados no Diário Oficial em 04.04.2015 (SEI 11050666), 15.02.2017 (fl. 87 – SEI 11050679), 10.10.2018 (11050698) e, por fim, em 20.06.2022, quando foi autorizada a prorrogação até 08.06.2026 (SEI 4282001, 4282033 e 4332426).

2. Em 27.09.2024, a superficiária Mineradora Mônego Ltda comunicou “a revogação da autorização do proprietário do solo para lavrar substância mineral na área compreendida pelo Registro de Licença” e requereu a abertura de processo administrativo de cassação do título mineral, oportunidade em que juntou cópia de notificação extrajudicial endereçada à titular (SEI 14448086 a 14448088).

3. Instaurado o processo de cassação do registro de licença (SEI 14485403, 14485491, 14485532, 14558215 e 14567920 – DOU de 07.10.2024), a titular, tempestivamente, em 05.11.2024, apresentou defesa em que, após contextualizar as relações empresariais entre a superficiária e a detentora dos direitos minerais, apresentou argumentos que podem ser assim resumidos (SEI 14881390, 14881392):

- a superficiária Mônego concedeu, ao longo do tempo, autorizações em favor da Ativa, para que o processo se mantivesse no regime de licenciamento;

- a situação é comprovada e detalhada no processo, inclusive por meio de processo de fiscalização, que confirma a utilização conjunta da área pelas empresas que, em parceria, formam a Ativa;

- assim, a notificação em junho de 2023 e o pedido de cassação protocolizado 27.09.2024 ocorrem na contramão da relação existente entre as empresas;

- a notificação enviada à superficiária em junho de 2023 refere-se a “declaração” assinada em 12.11.2021, e não à autorização juntada ao processo minerário, emitida em 05.10.2010, “por um prazo de 20 (vinte) anos”;

- a pretensão de receber indenizações, constante na notificação extrajudicial mencionada, é contrária à renúncia expressa da Mônego ao direito de receber quaisquer valores pela extração a ser realizada em suas áreas, estabelecida em cláusula presente em contrato por ela firmado, motivo pelo qual a ausência de pagamento “*não pode configurar hipótese para revogação da autorização*”, e constitui a razão por que a Ativa deixou de realizar pagamentos em seu favor e a autorização de uso do solo segue em plena vigência;

- as autorizações dadas pela Mônego para extração de calcário em sua propriedade tratam-se de documentos acessórios aos contratos firmados, de modo que, para ser plenamente revogadas, seria necessária prévia rescisão, cabendo à parte interessada, não havendo acordo, propor demanda judicial com esse fim;

- o documento em que a Mônego autorizou a extração de calcário pelo prazo de 20 anos, até 05.10.2030, é irrevogável e irretroatável, uma vez que dele não constou a possibilidade de arrependimento das partes, além de haver vinculação ao contrato assinado em 04.11.2010, no qual houve renúncia aos direitos de superficiária pelo período de 20 anos;

- a autorização ostenta a qualidade de contrato entre as partes não só pelo vínculo ao contrato principal, mas também por se tratar de documento pelo qual é concedida à Ativa, por determinado tempo, o direito de extrair calcário, de modo que, tratando-se de contrato por prazo determinado, somente pode ser ‘revogado’ ou ‘rescindido’ ao final do prazo pactuado;

- a vinculação do superficiário ao prazo estipulado avulta em função de balizar a fixação da vigência do registro de licença, tornando inadmissível a rescisão/revogação imediata pelo cenário de incerteza total que isso traria aos títulos da espécie;

- a empresa Ativa também pertence à Mônego, que também explora a área, devendo prevalecer entre as partes o que foi entre elas acordado, até para evitar que a superficiária obtenha vantagem ilícita e desproporcional.

4. O Gerente Regional, acolhendo o entendimento constante no Parecer n.º 441/2024/SEOUT-RS/GER-RS, no sentido de que, independentemente “*de estarem corretas ou não, as alegações da defesa, não foi apresentada nova autorização da superficiária, apenas confirmando que de fato, o presente licenciamento não conta mais com a respectiva e necessária autorização*”, determinou a cassação do registro de licença (DOU de 12.11.2024 - SEI 14912209, 14921428 e 14950180).

5. Inconformada, a Ativa Minerais Ltda, em 22.11.2024, portanto tempestivamente, recorreu da decisão administrativa, ocasião em que reiterou argumentos apresentado na defesa (SEI 15078612 e 15078613).

6. O Gerente Regional acolheu o entendimento manifestado no Parecer n.º 456/2024/SEOUT-RS/GER-RS, no sentido de que “*não se trata de um contrato firmado, mas sim, uma simples autorização*”, devendo-se respeitar o “*fato de que atualmente a superficiária não autoriza mais a atividade de lavra pela titular, o que, conforme disposto claramente no artigo 193 da Portaria nº 155/2016, é motivo para a cassação do Registro de Licença*”. Assim, por não reconsiderar a decisão recorrida, encaminhou o recurso à instância superior (SEI 15093726 e 15093857).

7. Por entender que a argumentação deduzida pela recorrente possui cunho eminentemente jurídico e, diante de dúvidas quanto à “*extinção unilateral de contrato entre terceiros*”, o Superintendente de Outorga de Títulos Minerários encaminhou o feito à Procuradoria Federal Especializada para orientação (SEI 15824502).

FUNDAMENTAÇÃO

Registro de licença. Autorização dada pelo superficiário ao titular para extração mineral no terreno de sua propriedade. Natureza jurídica. Inteligência do art. 193, II da Consolidação Normativa.

8. Relatados os fatos, naquilo que se mostra indispensável à emissão do presente parecer, é fundamental, para o deslinde da questão submetida à apreciação do órgão de consultoria, definir a natureza da relação estabelecida entre o proprietário do solo e o titular do registro de licença.

9. É notório que, mesmo quando os requerimentos de registro de licença são instruídos com mera autorização subscrita pelo superficiário, em vez de um instrumento contratual assinado também pelo pretendente ao título minerário, os seus termos (objeto e prazo da autorização, entre outras condições) decorrem do acordo de duas vontades, possuindo, portanto, **inegável natureza**

contratual e gerando efeitos jurídicos próprios de um contrato, independentemente da forma de celebração adotada.

10. A afirmação de que, no caso em análise, há contrato, embora o único documento juntado aos autos seja uma simples autorização assinada somente por uma das partes, não deve causar perplexidade.

11. Para ilustrar o entendimento de que a contratualidade não depende, em toda e qualquer situação, da existência de um instrumento de formalização escrito e assinado por duas ou mais partes, tome-se como exemplo o mandato, espécie de contrato pelo qual “*alguém recebe de outrem poderes para, em seu nome, praticar atos ou administrar interesses. A procuração é o instrumento do mandato*” (CC, art. 653).

12. A lei não exige a assinatura do mandatário na procuração por instrumento particular, pois dispõe que este “*valerá desde que tenha a assinatura do outorgante*” (CC, art. 654).

13. A propósito, convém transcrever a seguinte lição de notável doutrinadora que, não obstante produzida na vigência no Código revogado, permanece atual:

“O mandato apresenta os seguintes *caracteres jurídicos*:

1.º) *Contratualidade*, pois requer a manifestação de duas vontades. Deveras, além da outorga de poderes de representação, será preciso que o mandatário aceite o mandato expressa ou tacitamente, se resultar do começo da execução (...). Com efeito, se o mandatário, ao receber o mandato, iniciar a sua execução, clara está a sua aceitação. Ter-se-á aceitação tácita, por atos inequívocos, se o mandatário, a partir da recepção da procuração, praticar atos compatíveis com uma conduta de quem tomou a si a sua execução. (...)

...

No mandato escrito, a procuração servir-lhe á de instrumento. A procuração consubstancia uma autorização representativa, isto é, uma declaração de vontade do mandante.”[1]

14. No caso específico dos registros de licença cujos requerimentos são instruídos com autorização subscrita apenas pelo superficiário, a *contratualidade* é caracterizada pelo encontro de vontades observado quando da aceitação de seus termos por aquele a quem ela se dirige, evidenciada pelo próprio fato de o destinatário receber e trazer o referido documento escrito ao processo minerário, com indicação expressa da intenção de receber a outorga do direito e de extrair minério na respectiva área, como também pelo próprio início da execução da lavra no terreno objeto da autorização.

15. Assim, demonstrada a natureza contratual da relação entre o superficiário que concede autorização para extração mineral em sua propriedade e o titular do registro de licença, deve-se conferir uma correta interpretação ao disposto no artigo 193 da Consolidação Normativa aprovada pela Portaria DNPM n.º 155, de 2016, que diz:

Art. 193. **O registro de licença será cassado quando:** (*Redação restabelecida pela Portaria 70948/2017/DNPM/MME de 21/12/2017*) *Redações Anteriores*

...

II - a licença municipal, **a autorização do proprietário do solo** ou o assentimento da pessoa jurídica de direito público **tiver sido cassada, revogada ou anulada.** (*Redação restabelecida pela Portaria 70948/2017/DNPM/MME de 21/12/2017*)

16. No caso vertente, ao requerer a instauração do processo administrativo de cassação do registro de licença, a empresa superficiária comunicou “*a revogação da autorização*” anteriormente ajustada com a titular do direito de lavra.

17. A Gerência Regional, por sua vez, entendeu que, por essa razão, estaria configurada a hipótese prevista no preceito transcrito, de revogação da autorização que dava suporte ao direito minerário.

18. Esse entendimento não merece prevalecer.

19. Com visto acima, a relação existente entre o superficiário que autoriza a lavra em sua propriedade e o titular do licenciamento ostenta natureza contratual, de modo que as partes ficam vinculadas juridicamente e não podem eximir-se do ajuste *ad nutum*, o que significa dizer que, em regra, não há possibilidade de um contraente romper o vínculo contratual sem o consentimento do outro.

20. Como efeito do princípio da obrigatoriedade dos contratos, o acordo de vontade faz lei entre as partes (*pacta sunt servanda* - os pactos devem ser cumpridos) e, como consequência, qualquer modificação ou revogação terá de ser também bilateral.

21. Assim, **admite-se amplamente** a *resilição bilateral* ou dissolução do vínculo contratual deliberada por ambos os contratantes, isto é, o **distrato**, que é o acordo de vontades que tem por fim extinguir um contrato anteriormente celebrado.

22. A **resilição unilateral** (derivada unicamente da manifestação de vontade de um dos contraentes), por sua vez, somente é admitida em **hipóteses excepcionais**, previstas em lei ou decorrentes da própria natureza de certos contratos.

23. Sobre o tema, convém mais uma vez atentar para o ensino de Maria Helena Diniz (obra citada, p. 124):

“Presume, ainda, a lei que contratos de execução contínua, convencionados por prazo indeterminado, com, p.

ex., o de fornecimento continuado de mercadorias, são passíveis de cessação por denúncia, acompanhada ou não de aviso prévio de um dos contraentes, por se entender que as partes não se quiseram obrigar perpetuamente, reservando-se, por isso, o direito de resilir a parte a quem o contrato não mais interessar. Tal denúncia, que normalmente não precisará ser justificada, constitui meio lícito de pôr fim a um contrato por tempo indeterminado; por isso, os contraentes sabem que a qualquer momento ele poderá ser desfeito por mera declaração unilateral de vontade; a parte, porém, que injustamente o resilir ficará obrigada a pagar à outra indenização por perdas e danos.

Em certos casos, a resilição unilateral assume a feição especial de: a) revogação, que se opera quando a lei concede tal direito, como no mandato e nas doações, que podem ser resilidos mediante simples declaração de vontade, independentemente de aviso prévio, mas condicionada a certas causas, desde que manifestada pela própria pessoa que praticou o ato que se revoga. Assim, no mandato, o mandante pode liberar-se do contrato, revogando os poderes que outorgou ao mandatário.”

24. Portanto, no caso ora examinado, não se tratando de contrato por prazo indeterminado nem de figura contratual cuja resilição unilateral esteja prevista em lei, a extinção do vínculo relacionado à autorização dada pela empresa superficiária à titular do direito minerário somente pode ser admitida mediante distrato ou pronunciamento judicial.

25. Embora a lição doutrinária acima transcrita seja no sentido de que nos contratos convencionados por prazo indeterminado seria admissível a resilição unilateral, por denúncia, é importante salientar que a aplicação dessa orientação, no tocante a autorizações sem determinação de prazo para a lavra de recursos minerais, esbarra na prescrição contida no artigo 473 do Código Civil, com o seguinte teor:

Art. 473. A resilição unilateral, nos casos em que a lei expressa ou implicitamente o permita, opera mediante denúncia notificada à outra parte.

Parágrafo único. Se, porém, dada a natureza do contrato, uma das partes houver feito investimentos consideráveis para a sua execução, a denúncia unilateral só produzirá efeito depois de transcorrido prazo compatível com a natureza e o vulto dos investimentos.

26. Ora, sabe-se que a mineração demanda investimentos consideráveis para a sua execução, de modo que uma *denúncia unilateral* somente pode prosperar, de acordo com o preceito do Código Civil, após tempo compatível com a natureza e o vulto dos investimentos realizados.

27. Considerando que o estabelecimento de qual é o período mínimo a partir do qual uma denúncia poderá operar a extinção contratual em função da natureza ou do montante investido é sempre matéria controversa e, considerando que, diante do impasse entre as partes contratantes, não cabe à ANM exercer juízo e deliberar sobre qual é o prazo razoável a partir do qual a revogação pode ser aceita e operar o encerramento do contrato, parece lícito entender que, mesmo nos casos de denúncia unilateral ou revogação de autorizações para extração mineral por prazo indeterminado, a Agência não dispõe de suporte legal para promover o cancelamento do registro de licença.

28. Por conseguinte, a única hipótese de revogação (ato unilateral) de autorização dada pelo proprietário do solo ao titular de registro de licença apta a ensejar a cassação com fundamento no artigo 193, II da Consolidação Normativa é aquela em que a resilição voluntária por declaração unilateral de vontade foi inequivocamente prevista no contrato celebrado entre as partes.

29. Fora dessa hipótese excepcional, não cabe a cassação baseada em ato unilateral do superficiário, entendimento que deve prevalecer no caso objeto da consulta.

30. O pedido de cassação apresentado pela Mineradora Mônimo também merece rejeição por outro motivo, apontado pela titular do direito minerário em sua defesa: a ‘notificação extrajudicial’ (que, diga-se de passagem, não está acompanhada de comprovante de entrega à ‘notificada’) anexada ao requerimento de abertura de procedimento administrativo (SEI 14448086 e 14448087) não faz referência ao instrumento de autorização que instruiu o requerimento do direito minerário, emitido em 05.10.2010 (SEI 11050633 e 4278821), mas a outro documento, denominado “Declaração do Superficial”, firmado em 12 de novembro de 2021. Logo, não foi comprovada a alegação de revogação da autorização constante nos presentes autos.

Considerações adicionais. Operações de lavra realizadas por terceiros, não detentores de direito de lavra sobre a área. Possível desconformidade com as normas de regência. Medidas a adotar.

31. Em sua defesa (SEI 14881390), a Ativa Minerais Ltda afirmou que foi constituída por empresas que pertencem a diferentes grupos e que entabulou contrato com a Indústria de Calcário Caçapava Ltda e com a Mineração Mônimo Ltda, para as quais realizaria a venda de “*rochas calcária ‘in situ’, nas bancadas*”. Transcreveu, ainda, parte do relatório de fiscalização emitido em 27.11.2013 (SEI 11050656), em que se lê:

“A empresa Ativa Minerais trata-se de uma parceria entre as empresas Mineração Mônimo Ltda e INDUCAL – Indústria de Calcários Caçapa Ltda. Desta forma a lavra é realizada em conjunto por essas duas empresas. A Área de lavra está dividida, sendo cada metade operada por cada empresa. A lavra de ambas as metades ocorre de forma simultânea e totalmente independente uma da outra.”

32. No mesmo relatório, informou-se que:

“O desmonte é realizado com uso de explosivo do tipo emulsão encartuchada. (...) A produção bruta média gira em torno de 50.000 t/mês. Toda a produção bruta extraída pela empresa INDUCAL vai para sua unidade de beneficiamento.

3. BENEFICIAMENTO

O beneficiamento consiste nas operações de britagem classificação por peneiras. No beneficiamento trabalham funcionários da empresa, sem funcionários terceirizados, em turnos de 8h48min de segunda sexta-feira manhã de sábado.

No beneficiamento são produzidas britas nos tamanhos 1, 2, 3, pó, pedrisco rachão, além de areia industrial. produção de aproximadamente 50.000 t/mês.”

33. A propósito, constam também no processo os seguintes elementos relacionados à atividade de fiscalização exercida pela ANM relativamente ao título minerário:

- ofício encaminhado à Ativa Minerais Ltda, emitido em 19.04.2017 (SEI 11050685), registrando que, tendo em vista a análise do Relatório Anual de Lavra – RAL (ano-base 2016), solicitava-se correção ou justificativa de dados informados, “*pois os valores de venda apresentados estão consideravelmente abaixo dos que são praticados no mercado*”;

- formulário de vistoria realizada em 16.05.2019 (SEI 11050704), com indicação de que as atividades de descobertura, desmonte, carregamento e transporte eram terceirizadas; por outro lado, no campo BENEFICIAMENTO, indicou operações de britagem e moagem em usina própria, bem como, no tópico PRODUÇÃO, marcou o quadro “Corretivo”;

- relatório de vistoria realizada em 26.07.2022 (SEI 6485205), com as seguintes observações: “... *A rocha calcária é comercializada ROM para duas empresas mineradoras que possuem instalações de beneficiamento: Indústria de Calcários Caçapava Ltda (Inducal) e Mineração Monego Ltda. (...) O RAL ano base 2021 foi analisado sobre o documento pdf disponível no RALWeb. O valor de comercialização do calcário ROM é R\$ 0,41/t, enquanto o valor declarado do custo da lavra é R\$ 0,13/t. O valor declarado no RAL de comercialização do produto da lavra merece ser auditado, visando avaliar a possibilidade de recolhimento a menor da CFEM.*”

34. Outro aspecto a considerar é que o plano de lavra (SEI 11050638), juntado ao processo com o requerimento inicial, declarou expressamente que o objetivo do empreendimento seria “*Lavra de calcário dolomítico destinado à moagem para ser usado como corretivo de acidez do solo na agricultura*”.

35. Nesse contexto, é importante atentar para o disposto no seguinte preceito da Lei n.º 6.567, de 1978:

Art. 1º Poderão ser aproveitados pelo regime de licenciamento, ou de autorização e concessão, na forma da lei: (Redação dada pela Lei n.º 8.982, de 1995)

I - areias, cascalhos e saibros para utilização imediata na construção civil, no preparo de agregados e argamassas, desde que não sejam submetidos a processo industrial de beneficiamento, nem se destinem como matéria-prima à indústria de transformação; (Incluído pela Lei n.º 8.982, de 1995)

II - rochas e outras substâncias minerais, quando aparelhadas para paralelepípedos, guias, sarjetas, moirões e afins; (Incluído pela Lei n.º 8.982, de 1995)

III - argilas para indústrias diversas; (Redação dada pela Lei n.º 13.975, de 2020)

IV - rochas, quando britadas para uso imediato na construção civil e os calcários empregados como corretivo de solo na agricultura. (Incluído pela Lei n.º 8.982, de 1995)

V - rochas ornamentais e de revestimento; (Incluído pela Lei n.º 13.975, de 2020)

VI - carbonatos de cálcio e de magnésio empregados em indústrias diversas. (Incluído pela Lei n.º 13.975, de 2020)

Parágrafo único. O aproveitamento das substâncias minerais referidas neste artigo fica adstrito à área máxima de cinqüenta hectares.

36. É lícito concluir que, nos termos da lei que rege o registro de licença, a titular não somente é autorizada, mas obriga-se a explorar a área objeto de outorga na forma prescrita legalmente, o que, no caso do inciso IV do art. 1.º, consiste na britagem de rochas para uso imediato na construção civil e produção de corretivo de solo empregado na agricultura, parecendo evidente que a produção assim efetuada e o respectivo faturamento devem ser realizados pela titular do direito minerário, e não por outra empresa, admitindo-se, ainda, que a detentora do registro de licença possa se valer-se de serviços de terceiros na operação de algumas etapas do processo de lavra, contanto que atuem por conta e risco da titular, que deve manter-se no pleno controle do aproveitamento autorizado.

37. Porém, no caso dos autos, parece haver um distanciamento da disciplina legal, uma vez que os elementos de informação acima mencionados apontam para a realização de operações de lavra por empresas não titulares do direito minerário, com saída de material antes de fases cuja execução compete à titular ou deva ser realizada sob sua inteira responsabilidade (britagem, moagem etc), e, aparentemente, faturamento do produto final objeto do registro de licença (brita ou corretivo de solo) realizado pelas referidas empresas, implicando possível redução da base de cálculo de CFEM e sugerindo atuação semelhante à de um arrendamento minerário que, todavia, não foi objeto de averbação na Agência.

38. É oportuno lembrar que a contratação de terceiros para a execução de operações de lavra somente é admitida quando observar os contornos de uma terceirização lícita, conforme restou consignado no PARECER Nº 224/2010/HP/PROGE/DNPM, devidamente aprovado pela chefia da Procuradoria e pelo Diretor-Geral da autarquia à época, assim ementado:

I. Contratação de terceiro, por parte de titulares de direitos minerários, para prestação de serviços ou execução de operações de lavra. Admissibilidade condicionada à observância dos contornos de uma terceirização lícita, assim entendida aquela que, independentemente da denominação empregada no respectivo instrumento contratual, não consubstancie uma forma dissimulada de transferir ao prestador de serviço ou empreiteiro a efetiva condução e controle do negócio em sua integralidade ou com uma amplitude que supere o repasse de atividades secundárias, ou de apenas uma ou de algumas etapas do processo de aproveitamento industrial.

II. Consulta formulada por particular. Órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal junto ao DNPM. Vedação, pelas normas de regência, de prestação de consultoria jurídica de natureza privada (art. 131 da CF, LC nº 73/1993, Lei nº 10.480/2002, arts. 37 e 38 da Medida Provisória nº 2.229-43/2001).

III. Portaria n.º 199/2006, art. 21. Prioridade de análise dos requerimentos de anuência e averbação de cessões de direitos minerários.

39. Por isso, cabe recomendar ao órgãos responsáveis pela fiscalização que adotem, com a **urgência** devida, as medidas necessárias à identificação ou confirmação de eventual desconformidade do empreendimento minerário com a legislação de regência, inclusive no tocante à ocorrência de lavra por empresas sem a devida autorização, de modo a, se for caso, serem eventualmente paralisadas atividades ilegais, além de outras medidas usualmente adotadas em situações semelhantes, buscando-se a regularização devida também no tocante ao recolhimento de **CFEM**, para que a efetiva **condução do empreendimento e o controle** da exploração da rocha calcária existente na área sejam realizados **exclusivamente pela detentora do registro de licença** (não obstante a possibilidade de terceirizar etapas do processo de lavra), a quem cabe efetuar o faturamento do material (brita, corretivo de solo etc) produzido de acordo com a disciplina estabelecida pela Lei n.º 6.567, de 1978.

CONCLUSÃO

40. Ante o exposto, parece lícito concluir que, para os fins previstos no art. 193, II da Consolidação Normativa, a única hipótese de revogação (ato unilateral) da autorização dada pelo proprietário do solo ao titular de registro de licença apta a ensejar a instauração de procedimento de cassação é aquela em que a possibilidade de rescisão voluntária por declaração unilateral de vontade tenha sido inequivocamente prevista em contrato anteriormente celebrado entre as partes.

41. Consequentemente, não sendo este o caso do presente processo, opina-se no sentido de sugerir à autoridade competente que conheça do recurso para, no mérito, julgá-lo procedente, mantendo-se o registro de licença outorgado à empresa Ativa Minerais Ltda, sem embargo da observância da recomendação constante no parágrafo 39 deste parecer e da adoção de outras medidas cabíveis, se confirmados os indícios de atividade de lavra em desconformidade com as normas de regência, acima apontados.

À consideração superior.

Brasília, 12 de fevereiro de 2025.

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

[1] Diniz, Maria Helena Diniz. *Curso de Direito Civil Brasileiro*. São Paulo, Saraiva, 7. ed., 1992, vol. 3, p. 247, 252.



Documento assinado eletronicamente por HERBERT PEREIRA DA SILVA, 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 1853662355 e chave de acesso cded89d0 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HERBERT PEREIRA DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 12-02-2025 16:09. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



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

DESPACHO n. 01046/2025/PFE-ANM/PGE/AGU

NUP: 48401.811145/2010-22

INTERESSADOS: INDUSTRIA DE CALCARIOS CACAPAVA LTDA

ASSUNTOS: MINERAÇÃO

Senhor Procurador-Chefe,

1. Trata-se de consulta da Superintendência de Outorga de Títulos Minerários acerca da possibilidade de revogação, portanto de forma unilateral, de um contrato por prazo determinado, antes do termo final do ajuste, de modo a afetar o título de Registro de Licença outorgado.
2. O **PARECER n.º 00039/2025/PFE-ANM/PGE/AGU** concluiu:

1. A relação jurídica existente entre o superficiário que autoriza a lavra em sua propriedade e o titular do registro de licença possui natureza contratual, motivo pelo qual não há, em regra, a possibilidade de um contraente romper o vínculo contratual sem o consentimento do outro.

2. Diante dessa realidade e dos vultosos investimentos demandados pela mineração (CC, art. 473), a ANM somente deve considerar extinto o vínculo decorrente do negócio jurídico celebrado entre o superficiário e o titular do direito minerário mediante apresentação de distrato ou decisão judicial, mesmo nos casos de autorização emitida por prazo indeterminado.

3. Assim, para os fins previstos no art. 193, II da Consolidação Normativa, a única hipótese de revogação (ato unilateral) da autorização dada pelo proprietário do solo ao titular de registro de licença apta a ensejar a instauração de procedimento de cassação é aquela em que a possibilidade de rescisão voluntária por declaração unilateral de vontade tenha sido inequivocamente prevista em contrato anteriormente celebrado entre as partes.

4. Sugestão de conhecimento do recurso para, no mérito, julgá-lo procedente, extinguindo-se o procedimento de cassação do registro de licença, sem prejuízo da adoção das medidas necessárias à verificação e eventual confirmação de irregularidades, com paralisação de atividades e procedimentos que estejam em desconformidade com as normas de regência, ante os indícios apontados na fundamentação deste parecer, no tocante à realização de atividades de lavra por empresas não autorizadas pela ANM e ao recolhimento de CFEM, de modo que a efetiva condução do empreendimento e o controle da exploração da rocha calcária existente na área sejam realizados exclusivamente pela detentora do título minerário, nos termos autorizados pela Agência e de acordo com a disciplina da Lei n.º 6.567, de 1978.

3. Por concordar com o referido entendimento, recomendo a aprovação da manifestação jurídica acima mencionada. Por identificar questão inédita e que tem potencial para alterar procedimento ou rotina em âmbito nacional ou em outras unidades administrativas regionais da ANM, submeto a apreciação superior.
4. Após sua análise, devem os autos retornar para a Superintendência de Outorga de Títulos Minerários para prosseguimento. Ademais, sugiro seja dada ciência a todos os Procuradores desta Divisão de Assuntos Minerários acerca da fixação do novo entendimento.

Brasília, 13 de fevereiro 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) 48401811145201022 e da chave de acesso cded89d0



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 1855568552 e chave de acesso cded89d0 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: 14-02-2025 14:10. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO
GABINETE DO PROCURADOR-CHEFE

DESPACHO n. 01549/2025/PFE-ANM/PGF/AGU

NUP: 48401.811145/2010-22

INTERESSADA: ATIVA MINERAIS LTDA

ASSUNTOS: Processo administrativo de cassação registro de licença – art. 193, II da Consolidação Normativa – recurso - análise

Por ora, deixo de analisar o PARECER n.º 00039/2025/PFE-ANM/PGF/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 01046/2025/PFE-ANM/PGF/AGU, e, nos termos art. 9º da Portaria AGU n.º 1.399/2009, **solicito o reexame** do tema pelo Dr. Gabriel Prado Leal, Subprocurador-Chefe, especialmente se a revogação da autorização n.º 14448086 não seria um ato unilateral apto, por si só, a deflagrar a incidência do disposto no art. 193, II, da Consolidação Normativa do DNPM (aprovada pela Portaria n.º 155, de 12 de maio de 2016), ainda que, eventualmente, possa consubstanciar o descumprimento de um obrigação de fazer da superficiária perante a recorrente.

Brasília, 28 de fevereiro de 2025.

(Assinatura Eletrônica)
THIAGO DE FREITAS BENEVENUTO
Procurador-Chefe

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48401811145201022 e da chave de acesso cded89d0



Documento assinado eletronicamente por THIAGO DE FREITAS BENEVENUTO, 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 1873393746 e chave de acesso cded89d0 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THIAGO DE FREITAS BENEVENUTO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 28-02-2025 16:24. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À ANM
SUBPROCURADOR

NOTA JURÍDICA n. 00061/2025/PFE-ANM/PGF/AGU

NUP: 48401.811145/2010-22

INTERESSADOS: INDUSTRIA DE CALCARIOS CACAPAVA LTDA

ASSUNTOS: MINERAÇÃO

Senhor Procurador-Chefe,

1. Trata-se de processo administrativo instaurado para cassação do Registro de Licença nº 036/2011, titularizado por Ativa Minerai Ltda, outorgado em 4 de outubro de 2011 e prorrogado sucessivamente até **8 de junho de 2026** (correspondente ao prazo da licença municipal, conforme previsto no art. 173 da Portaria DNPM nº 155/2016). A autorização do superficiário, Mineração Mônego Ltda, foi concedida por prazo determinado de 20 anos, com vigência até **5 de outubro de 2030**. **O contrato firmado entre a Ativa Minerai e a Mineração Mônego não previa rescisão unilateral antes do termo final da autorização.**

2. Em 27 de setembro de 2024, a Mineração Mônego comunicou à ANM que não mais autorizava a extração mineral pela Ativa Minerai. Em razão dessa comunicação, a Gerência Regional instaurou procedimento de cassação com fundamento no artigo 193, II, da Portaria nº 155/2016, que prevê a cassação do registro de licença caso a autorização do superficiário seja revogada. A Ativa Minerai apresentou recurso em 22 de novembro de 2024, alegando que a autorização concedida pelo superficiário tem natureza contratual e foi pactuada por prazo determinado, o que impediria a revogação unilateral antes do termo final do contrato.

3. O Parecer nº 00039/2025/PFE-ANM/PGF/AGU (Seq. 6), elaborado pelo Procurador Herbert Pereira da Silva, analisou a questão sob o ponto de vista jurídico. Nessa manifestação, o parecerista opinou pela procedência do recurso, com extinção do procedimento de cassação do registro de licença, com base nos seguintes argumentos, em síntese:

- Natureza contratual da autorização – A autorização concedida pelo superficiário configura um contrato entre as partes, vinculando-as ao que foi pactuado.
- Princípio da obrigatoriedade dos contratos (pacta sunt servanda) – As partes estão vinculadas ao contrato, sendo vedada a rescisão unilateral sem previsão contratual expressa ou sem fundamento legal.
- Revogação unilateral inválida – A rescisão unilateral de um contrato com prazo determinado só seria possível se: a) houvesse previsão expressa de rescisão unilateral no contrato; ou b) existisse decisão judicial autorizando a extinção da relação contratual.
- Proteção aos investimentos realizados – A mineração é uma atividade que envolve investimentos de grande vulto e longo prazo de retorno, o que reforça a necessidade de estabilidade e segurança contratual.

4. O Despacho nº 01046/2025/PFE-ANM/PGF/AGU (Seq. 7), emitido pela Chefe da Divisão de Assuntos Minerários, aprovou integralmente os fundamentos e a conclusão do parecer, reconhecendo que a revogação unilateral da autorização sem previsão contratual expressa ou sem autorização judicial seria juridicamente inválida, razão pela qual a cassação do registro de licença deveria ser afastada.

5. Os argumentos constantes no parecer e no despacho de aprovação estão bem fundamentados e encontram respaldo nos princípios e normas que regem a atividade minerária. No entanto, é possível reforçar e complementar a fundamentação com os seguintes pontos, que contribuem para uma interpretação mais ampla da questão.

6. Em primeiro lugar, entendo que a interpretação literal do artigo 193, II, da Portaria nº 155/2016 deve ser mitigada à luz de princípios constitucionais e de princípios gerais de direito, como a proteção da estabilidade dos contratos, a segurança jurídica e a continuidade das atividades econômicas. A simples revogação unilateral da autorização pelo superficiário, sem previsão contratual ou autorização judicial, violaria a segurança jurídica e a estabilidade das relações contratuais, comprometendo a continuidade da atividade econômica e os investimentos realizados.

7. Em segundo lugar, o direito minerário é autônomo em relação ao direito de propriedade sobre o solo. A autorização do superficiário é um requisito formal para a obtenção do título de licenciamento, mas não é o fundamento exclusivo para a manutenção desse título. O simples ato de revogação da autorização, portanto, não deveria ter o efeito automático de cassação do registro de licença, já que o direito minerário decorre de um título autônomo concedido pela ANM.

8. Além disso, a exploração mineral é uma atividade de interesse público e relevante para a economia nacional, gerando emprego, arrecadação tributária e desenvolvimento regional. A função social da mineração exige que a exploração mineral seja preservada, salvo em caso de descumprimento grave de obrigações contratuais ou violação de normas regulatórias. A retirada da autorização sem causa legítima, nesse contexto, violaria a função social da mineração e geraria insegurança para os investidores.

9. Outro ponto que merece destaque é a competência da ANM para analisar o prazo da autorização. **O artigo 173 da Portaria nº 155/2016 confere expressamente à ANM o poder de verificar o prazo da autorização concedida pelo superficiário e confrontá-lo com o prazo da licença municipal para determinar o prazo final do registro de licença. Nesse contexto, condicionar a cassação à validade jurídica da revogação não configuraria uma indevida interferência na relação contratual entre as partes, mas sim o exercício legítimo de uma função regulatória de controle de legalidade.** A própria atribuição de verificar o prazo da autorização para fins de definição do prazo da licença já implica, necessariamente, um juízo mínimo sobre a validade da autorização.

10. Outrossim, a mineração é, por regra, uma atividade de interesse público, baseada na titularidade estatal sobre os recursos minerais. A exigência de autorização do superficiário no regime de licenciamento é uma exceção à regra geral de que a exploração mineral decorre de um título estatal. Como se trata de uma exceção, a norma deve ser interpretada de forma

restritiva. A interpretação literal do artigo 193, II, que permitiria a cassação automática com base na simples revogação unilateral da autorização, desconsideraria o caráter excepcional do licenciamento e comprometeria a estabilidade do setor minerário.

11. Por fim, o risco de enfraquecimento da função regulatória da ANM também deve ser considerado. Se a ANM admitir que uma revogação unilateral, sem fundamento jurídico expresso, seja suficiente para a cassação automática do registro de licença, a agência estaria se afastando de seu papel regulador e comprometendo a previsibilidade e a segurança jurídica do setor minerário. O efeito prático dessa postura seria a criação de um ambiente de instabilidade para os investidores, o que poderia desestimular novos investimentos e comprometer a continuidade da atividade econômica.

12. Ante o exposto, e considerando os sólidos fundamentos apresentados no Parecer nº 00039/2025/PFE-ANM/PGF/AGU e no Despacho nº 01046/2025/PFE-ANM/PGF/AGU, **recomendo a aprovação de ambas as manifestações.**

GABRIEL PRADO LEAL
SUBPROCURADOR-CHEFE DA ANM

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48401811145201022 e da chave de acesso cded89d0



Documento assinado eletronicamente por GABRIEL PRADO LEAL, 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 1897813124 e chave de acesso cded89d0 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GABRIEL PRADO LEAL, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 25-03-2025 11:34. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO
GABINETE DO PROCURADOR-CHEFE

DESPACHO n. 02462/2025/PFE-ANM/PGF/AGU

NUP: 48401.811145/2010-22

INTERESSADOS: ATIVA MINERAIS LTDA

ASSUNTOS: Processo administrativo de cassação registro de licença – art. 193, II da Consolidação Normativa – recurso - análise

1. Aprovo o PARECER n.º 00039/2025/PFE-ANM/PGF/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 01046/2025/PFE-ANM/PGF/AGU, nos termos da **NOTA JURÍDICA n. 00061/2025/PFE-ANM/PGF/AGU**.
2. O autos devem ser devolvidos com urgência ao órgão consulente em atenção DESPACHO Nº 17915/SECM/ANM/2025.

(Assinatura Eletrônica)

THIAGO DE FREITAS BENEVENUTO

Procurador-Chefe

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48401811145201022 e da chave de acesso cded89d0



Documento assinado eletronicamente por THIAGO DE FREITAS BENEVENUTO, 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 1898809791 e chave de acesso cded89d0 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THIAGO DE FREITAS BENEVENUTO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 25-03-2025 16:46. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
