

## **Da irretroatividade e não aplicabilidade da Lei 6.567/1978 alterada Lei 13.975/2020 em processos com títulos já outorgados**

**Felipe Martins Silveiras Costa<sup>1</sup>**

**Resumo:** O presente artigo trata da polêmica dos “efeitos colaterais” trazidos pela Lei 13.975/2020, sob os vieses do ato jurídico perfeito e da irretroatividade da citada lei em relação à sua aplicabilidade em processos minerários já em trâmite antes da sua sanção, utilizando-se das bases já expostas no artigo de nossa autoria, de título “Das áreas máximas para o Regime de Autorização e Concessão para as substâncias incluídas na Lei 6.567/1978 pela Lei 13.975/2020”. A polêmica decorre da interpretação literal da Lei 6.567/1978, de que as áreas máximas para essas substâncias adicionadas estariam limitadas a 50 hectares, não somente no Regime de Licenciamento, mas também no Regime de Autorização e de Concessão, em razão do parágrafo único do art. 1º da citada lei. Em que pese o nosso entendimento de que a Lei 6.567/1978 limita-se a regular o Regime de Licenciamento e não tem qualquer impacto no Regime de Autorização e Concessão, especialmente no que se refere às áreas máximas que continuam podendo ser estipuladas mediante Portaria do Diretor-Geral do DNPM (atualmente por Resolução da ANM), buscamos nesse texto contribuir com as discussões e debates ao tema em comento, inclusive para os fins da Tomada de Subsídios nº 06/2020 lançada pela Agência Nacional de Mineração – ANM, iniciada em 11/08/2020.

**Palavras-chave:** Lei 13.975/2020; Lei 6.567/1978; Código de Mineração; Regime de Licenciamento; Regime de Autorização e Concessão; Ato jurídico perfeito; Irretroatividade.

**Abstract:** This article deals with the controversy of the “side effects” brought by Law 13,975/2020, from the perspective of the perfect legal act and the non-retroactivity of the aforementioned law in relation to its applicability in mining processes already in progress before its sanction, using of the bases already exposed in the article of our authorship,

---

<sup>1</sup> Graduado em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo, LLM em Direito Empresarial e LLM em Direito Societário, ambos pela FGV. Advogado especialista em direito minerário, e-mail [felipe.martins@martinscosta.adv.br](mailto:felipe.martins@martinscosta.adv.br).

entitled “About the maximum areas for the Authorization and Concession Regime for substances included in Law 6.567/1978 by Law 13.975/2020”. The controversy arises from the literal interpretation of Law 6.567/1978 that the maximum areas for the added substances would be limited to 50 hectares, not only in the Licensing Regime, but also in the Authorization and Concession Regime, due to the sole paragraph of the art. 1st of the aforementioned law. In spite of our understanding that Law 6,567 / 1978 is limited to regulating the Licensing Regime and has no impact on the Authorization and Concession Regime, especially with regard to the maximum areas that can still be stipulated by Ordinance of the Director-General of DNPM (currently by ANM Resolution), in this text we seek to contribute to the discussions and debates on the topic under discussion, including for the purposes of Subsidies Taking nº. 06/2020 launched by the National Mining Agency - ANM, started in 08/11/2020.

**Keywords:** Law 13,975/2020; Law 6,567/1978; Mining Code; Licensing Regime; Authorization and Concession Regime; Perfect legal act; Irretroactivity.

**SUMÁRIO: 1. Introdução e apresentação do problema; 2. Dos impactos do impasse sobre o setor minerário; 3. Dos atos jurídicos no âmbito do processo minerário; 4. Do ato jurídico perfeito e da segurança jurídica – conceitos e situação no âmbito dos atos de outorga no processo minerário; 5. Da Tomada de Subsídios nº 06/2020 – contribuições à luz do exposto nesse texto; Quesitos da Tomada de Subsídios nº 06/2020; 5.1 Quesitos da Tomada de Subsídios nº 06/2020.**

## **1. Introdução e apresentação do problema**

O presente artigo tratará da polêmica dos “efeitos colaterais” trazidos pela Lei 13.975/2020, publicada em 07/01/2020, sob os vieses do ato jurídico perfeito e da irretroatividade da citada lei em relação à sua aplicabilidade em processos minerários já em trâmite antes da sua sanção.

Como tratamos no artigo [“Das áreas máximas para o Regime de Autorização e Concessão para as substâncias incluídas na Lei 6.567/1978 pela Lei 13.975/2020”](#), publicado em 06/08/2020 em nosso perfil no LinkedIn, a Lei 13.975/2020 trouxe pequena, porém importante, alteração na Lei 6.567/1978 que trata do Regime de

Licenciamento (uma das formas de aproveitamento mineral, adiante explicada), acrescentando substâncias que podem ser aproveitadas sob esse regime mais simplificado e célere.

Ocorre que, por disposição já existente na própria Lei 6.567/1978, especialmente o parágrafo único do mesmo art. 1º, foi instaurada a polêmica diante da interpretação literal de tal dispositivo, segundo o qual as áreas máximas para essas substâncias adicionadas estariam limitadas a 50 hectares, **não somente no Regime de Licenciamento, mas também no Regime de Autorização e de Concessão.**

Como concluímos no artigo anterior, a Lei 6.567/1978, com as alterações da Lei 13.975/2020, limita-se a regular o Regime de Licenciamento, não tendo qualquer impacto no Regime de Autorização e Concessão, especialmente no que se refere às áreas máximas, que continuam podendo ser estipuladas mediante Portaria do Diretor-Geral do DNPM (atualmente por Resolução da ANM), consoante o permissivo legal do art. 25 do Código de Mineração atualmente em vigor.

Por outro lado, ainda que se entendesse que a Lei 6.567/1978 também regeria o Regime de Autorização e Concessão, o parágrafo único que estabelece a área máxima de 50 hectares teria sido revogado pela Lei 9.314/1996 que deu nova redação ao art. 25 do Código de Mineração.

Ainda, concluímos que bastaria mero ajuste de redação na Portaria 155/2016, alterando-se o art. 42, II, “a”, para listar as substâncias em vez de fazer referência à Lei 6.567/1978, eliminando-se o conflito e permitindo o retorno do trâmite regular dos processos atualmente suspensos.

Não obstante os argumentos e os entendimentos expostos, que não têm qualquer pretensão de esgotar o tema, mas, que aqui ratificamos para enriquecimento do debate, calha trazer considerações sobre o citado conflito sobre outros vieses e da aplicabilidade dessa nova Lei em processos já em trâmite, com títulos já outorgados e os seus impactos.

A polêmica já traz impactos relevantes no setor, com o sobrestamento do andamento e outorga de títulos de centenas de processos, sendo inclusive objeto da [Tomada de Subsídios nº 06/2020](#) da Agência Nacional de Mineração – ANM, iniciada em 11/08/2020 e com prazo até 23/08/2020, que visa “*obter contribuições da sociedade,*

*do setor regulado e dos demais órgãos públicos, para possibilitar uma tomada de decisão baseada em evidências, com vistas à definição acerca das áreas máximas das substâncias submetidas ao regime de licenciamento.”*

É o que tratamos no presente artigo, que visa contribuir com as discussões do setor, trazendo outro enfoque jurídico sobre a questão, a saber.

## **2. Dos impactos do impasse sobre o setor minerário**

Na forma disposta no artigo anterior, a polêmica envolvendo o suposto conflito de normas traz severos impactos ao setor minerário para as substâncias acrescentadas pela Lei 13.975/2020 com a suspensão na outorga de novos títulos em áreas sob o regime de autorização e concessão que superem os 50 hectares, desde alvarás de pesquisa até portarias de lavra, incluindo atos intermediários e importantes como a aprovação de relatórios finais de pesquisa.

Com efeito, conforme dispõe a Tomada de Subsídios 06/2020 da ANM em relação à necessidade de definição das áreas máximas para as substâncias em questão, *“a definição de tal balizamento tem o condão de afetar não apenas os requerimentos de pesquisa futuros, mas **um universo de aproximadamente 23,5 mil processos administrativos que se encontram em curso, nas fases de requerimento de pesquisa, autorização de pesquisa e requerimento de lavra.**”*

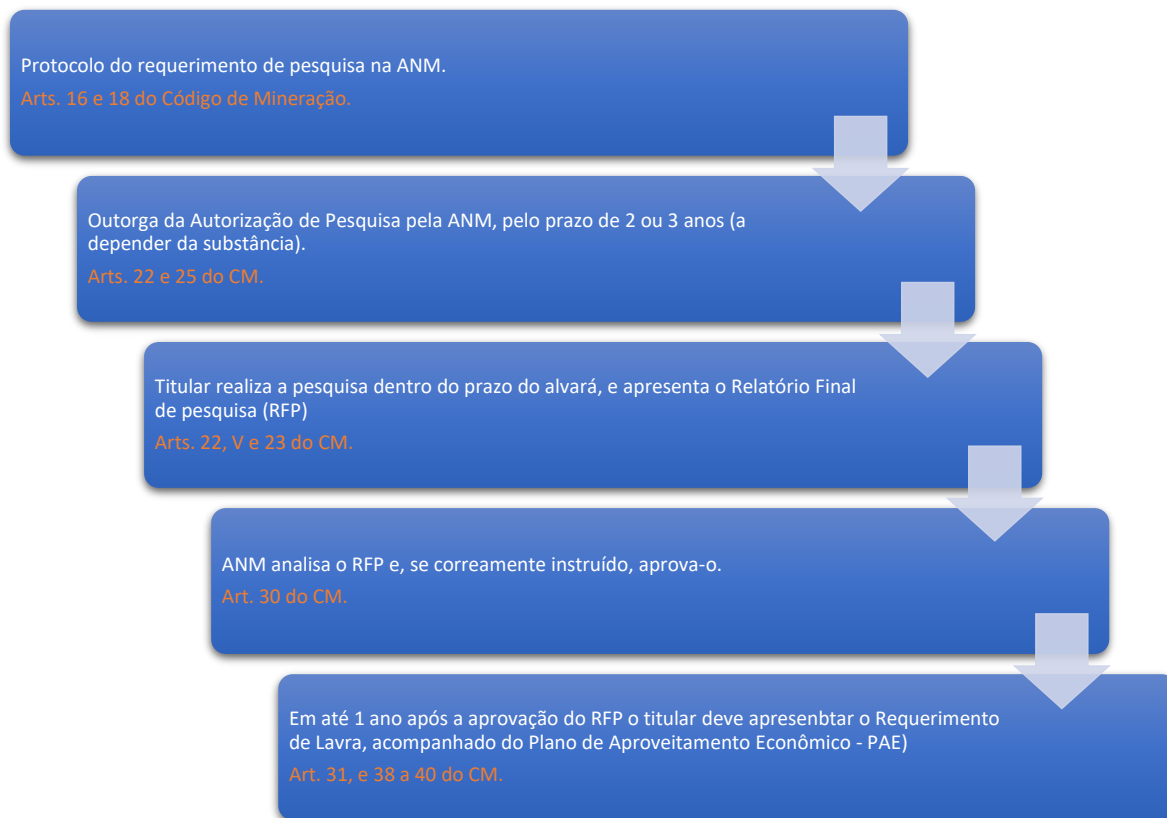
Como se vê, o impacto do conflito é de extrema relevância para o setor, que experimenta insegurança jurídica que atrasa e potencialmente impede investimentos, dada as possíveis consequências de eventual limitação de área para as substâncias listadas no regime de autorização e concessão.

Passemos à análise da questão sob os prismas sugeridos na introdução desse texto.

## **3. Dos atos jurídicos no âmbito do processo minerário**

Com apego à objetividade, caso superados os entendimentos de que a Lei 6.567/1978 não regula os Regimes de Autorização e Concessão, ou que, se regulasse, a sua a limitação de área fora revogada pela Lei 9.314/1996, não poderia a Lei impactar processos com atos praticados e consolidados sob a égide de lei anterior, sob pena de afronta ao instituto do ato jurídico perfeito.

Para melhor entendimento e trazendo os conceitos acima para o Direito Minerário, é necessário analisar um breve esquema do andamento de um processo minerário, com enfoque nos atos praticados pelo titular e pelo Poder Concedente, e a principal base legal para cada ato. Vejamos:



Como se percebe, o processo administrativo minerário é composto por uma sequência de atos que visam, ao final, a outorga da concessão de lavra. Nesse caminho, cada ato praticado tem a base legal que sustenta o pedido do interessado e a sua aprovação/outorga pelo Poder Concedente, a ANM e/ou o MME.

Nesse sentido, bem ensina William Freire<sup>2</sup>:

A União não pode impedir o aproveitamento econômico dos seus recursos minerais por aquele que (a) requerer prioritariamente e (b) cumprir com as determinações do Código. (...)

E segue o mesmo autor:

O Direito Minerário – e seu processo – se desenvolvem, a partir do Requerimento com Certificação de Prioridade, por meio de um

---

<sup>2</sup> Freire, W. (2010). *Código de mineração anotado*. Belo Horizonte: Mandamentos, p. 69.

conjunto de atos administrativos vinculados, sucessivos e interligados que culminarão na outorga do Consentimento para Lavra.

Assim, o requerimento de pesquisa mineral que objetive área livre e não sujeito a indeferimento de plano, ou seja, que atenda aos requisitos da lei (especialmente arts. 16 e 18 do Código de Mineração) para a sua aprovação, já confere ao requerente o direito à obtenção da autorização de pesquisa, consubstanciada no Alvará de Pesquisa.

A partir da outorga do Alvará de Pesquisa, que em que pese a sua denominação de “autorização”, não se trata de ato discricionário<sup>3</sup>, surgem novos direitos e deveres ao seu titular. O alvará é concedido segundo os parâmetros da lei vigente<sup>4</sup>, inclusive quanto às normas infralegais existentes e por delegação da lei<sup>5</sup>. Em outras palavras, trata-se de ato jurídico consumado segundo a lei vigente, chamado ato jurídico perfeito adiante definido.

Realizada a pesquisa e apresentado o Relatório Final de Pesquisa, caso corretamente instruído e constatando a existência e viabilidade econômica de recursos minerais, é aprovado pela ANM.

Nesse momento, diga-se, ocorre a “estabilidade” da área de abrangência do processo minerário, uma vez que eventuais reduções da área ocorreriam em caso de inexistência de depósitos minerais ou de pesquisa sobre depósitos eventualmente existentes.<sup>6</sup>

Ademais, a aprovação do Relatório Final de Pesquisa é o ato por meio do qual a jazida entra para o mundo jurídico, e concede ao titular do processo minerário o direito, impondo, ao mesmo tempo, o dever de apresentar o requerimento de lavra.

Finalmente, aprovado o requerimento de lavra e apresentada a licença ambiental, é outorgada a Portaria de Lavra, que autorizará a lavra da substância aprovada no ato de aprovação do Relatório Final de Pesquisa, na área delimitada quando da aprovação do Relatório Final de Pesquisa (que pode ou não coincidir com a área do Alvará de Pesquisa

---

<sup>3</sup> A maioria dos autores como William Freire, Sergio Jacques de Moraes e Di Pietro aponta a autorização de pesquisa como ato vinculado, com acepção distinta da autorização do direito administrativo.

<sup>4</sup> Dentre outros, arts. 11, 15 e 16 do Código de Mineração.

<sup>5</sup> Vide art. 25 do Código de Mineração.

<sup>6</sup> Salvo hipóteses excepcionais como projetos que conflitem com a área minerária e que também seja de interesse público, como a construção de hidrelétricas, caso em que pode ser admitida a redução da área ou, mais precisamente, a oneração com impedimento de uso de parte da área do título minerário.

que, por sua vez, pode ou não coincidir com a área objetivada no Requerimento de Pesquisa, segundo critérios vinculados), para o titular do processo.

A leitura dos procedimentos acima descritos ilustra que cada ato praticado no processo, no nosso entender todos vinculados, é praticado segundo a legislação vigente, em pleno atendimento ao princípio da legalidade.

A cada ato praticado nasce um direito e um dever ao titular dos direitos minerários, segundo a lei vigente.

Cada ato é praticado e consumado segundo a lei vigente.

É o que se considera ato jurídico perfeito.

#### **4. Do ato jurídico perfeito e da segurança jurídica – conceitos e situação no âmbito dos atos de outorga no processo minerário**

Quando tratamos da Lei 6567/1978 e sua (não) regulação do Regime de Autorização e Concessão em oportunidade anterior, discorremos brevemente a respeito das disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) quanto à lei nova, em especial no seu §1º do art. 2º<sup>7</sup>.

Desenvolvendo um pouco mais esse tema, verifica-se que à medida em que a sociedade evolui as leis positivadas necessitam de adequações, o que em sistemas complexos fatalmente acaba por gerar conflitos da lei no tempo, gerando calorosos debates entre os operadores do Direito. Segundo Fernando Noronha<sup>8</sup>:

Tais questões devem ser resolvidas tendo em conta duas preocupações fundamentais e, aliás, conflitantes entre si. De um lado está o progresso das instituições jurídicas, para que estas se adequem continuamente às sempre renovadas necessidades de uma sociedade em permanente transformação, nos aspectos político, econômico e social e, de outro lado, está a necessidade de assegurar aos particulares a estabilidade, ou segurança, imprescindível ao desenvolvimento de suas atividades.

---

<sup>7</sup> § 1º. A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

<sup>8</sup> Noronha, Fernando. *Retroatividade, eficácia imediata e pós-atividade das leis: sua caracterização correta, como indispensável para solução dos problemas de direito intertemporal*. Revista de Direito Constitucional e Internacional | vol. 23/1998 | p. 91 - 110 | Abr - Jun / 1998 | DTR\1998\189.

Em que pese a dita necessidade de evolução das instituições jurídicas para acompanhar o desenvolvimento da sociedade, reza o mesmo autor que *“do ponto de vista da segurança dos particulares, é preciso não só definir as regras segundo as quais os particulares devem agir, como também garantir a estes a confiança na continuidade do sistema, para que as pessoas possam fazer planos para o futuro e agir em conformidade com as expectativas que sejam racionais e legítimas.”*<sup>9</sup>

Com efeito, embora as leis estejam em constante modificação, o ordenamento jurídico não pode sofrer, a cada nova lei elaborada, a desconsideração das situações jurídicas realizadas, sob pena de afrontar a segurança da sociedade na prática dos seus atos.

Trata-se do princípio da irretroatividade da lei, fundada na premissa de que a lei, em regra, é feita para valer do presente para o futuro. Não se trata de concepção nova dentro do campo do Direito, como já bem dizia Caio Mário da Silva Pereira<sup>10</sup>:

Quando uma lei entra em vigor, revogando ou modificando outra, sua aplicação é para o presente e para o futuro. Não seria compreensível que o legislador, instituindo uma qualquer norma, criando um novo instituto, ou alterando a disciplina da conduta social, fizesse-o com os olhos voltados para o tempo pretérito, e pretendesse ordenar o comportamento para o decorrido.

Também diz a doutrina clássica de Pontes de Miranda<sup>11</sup>:

A regra jurídica de garantia é, todavia, comum ao direito privado e ao direito público. Quer se trate de direito público, quer se trate de direito privado, a lei nova não pode ter efeitos retroativos (critério objetivo), nem ferir direitos adquiridos (critério subjetivo), conforme seja o sistema adotado pelo legislador constituinte.

Destarte, consagrando a necessidade de estabilização das relações jurídicas, a Constituição Federal de 1988, dispôs em seu art., 5º, XXXVI, que *“a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”*.

---

<sup>9</sup> Noronha, Fernando. *Retroatividade, eficácia imediata e pós-atividade das leis: sua caracterização correta, como indispensável para solução dos problemas de direito intertemporal*. Revista de Direito Constitucional e Internacional | vol. 23/1998 | p. 91 - 110 | Abr - Jun / 1998 | DTR\1998\189.

<sup>10</sup> Pereira, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*, vol. I, Ed. Forense, 20ª ed., pag. 137.

<sup>11</sup> Miranda, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969*, 2. Ed, 2 tir., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974, t.5, p.99.



A referida previsão constitucional recepcionou as disposições já existentes no Decreto-Lei nº 4.657/1942, antes denominado “Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro”, que com a Lei 12.376/2010 passou a ser chamada de Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que dispõe em seu art. 6º o seguinte:

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

Seguindo em didática redação, a mesma LINDB conceitua cada instituto, nos §§ seguintes, a saber:

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixado, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.

§ 3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso.

Tratando do relevante para o presente trabalho, o ato jurídico perfeito é conceituado segundo a doutrina clássica de Caio Mário da Silva Pereira<sup>12</sup>, como:

O ato jurídico é, pois, uma ação humana, destinada a produzir efeitos jurídicos que acontecem *ope legis*. (...) é, pois, uma ação humana, ou um fato voluntário, que produz efeitos jurídicos oriundos do mandamento da lei, em decorrências da manifestação de vontade, e não consequências perseguidas diretamente pelo declarante.

Também sobre o ato jurídico perfeito leciona Flávio Tartuce<sup>13</sup>:

A manifestação de vontade lícita emanada por quem esteja em livre disposição e aperfeiçoada. De acordo com o que consta do texto legal (art. 6, § 1º da LINDB); o ato jurídico perfeito é aquele consumado de acordo com lei vigente ao tempo que se efetuou.

Assim, o ato jurídico perfeito é o fato, ou efeito de um fato verificado no passado, ao tempo e ao abrigo da lei então em vigor. A Constituição e a LINDB protegem esses

---

<sup>12</sup> Pereira, Caio Mário da Silva. Ato Jurídico – Negócio Jurídico. P. 101; Disponível em: <<http://www.ablj.org.br/revistas/revista4/revista4%20CAIO%20MARIO%20DA%20SILVA%20PEREIRA%20Ato%20jur%C3%ADdico%20%E2%80%93%20Neg%C3%B3cio%20jur%C3%ADdico.pdf>>, acessado em 21/08/2020 às 8:05.

<sup>13</sup> Tartuce, Flávio. *Manual de Direito Civil*: volume único. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense.

atos de forma que a lei nova não possa modificá-los, sempre tendo como escopo a segurança jurídica.

Pois bem.

Nos processos minerários são praticados atos que, como dito, geram direitos e deveres para o titular dos direitos minerários, baseados na legislação em vigor, especialmente o Código de Mineração.

A outorga da autorização de pesquisa<sup>14</sup> é um ato jurídico consumado segundo a lei em vigor, nas condições estipuladas pelo legislador. Ao autorizar a pesquisa de determinada substância, para uma determinada área, para um tempo determinado e para uma pessoa determinada, o alvará de pesquisa consuma um ato de outorga segundo a lei em vigor.

Trata-se de um ato jurídico perfeito, uma vez que consumado segundo a legislação em vigor, com seus efeitos efetivamente verificados no passado e que, portanto, não pode ser atingido por lei posterior que eventualmente altere os requisitos ou parâmetros de outorga (que já foi consumada).

A outorga do alvará de pesquisa constitui-se em ato praticado sob o regime de uma lei (especialmente o Código de Mineração), que se tornou apto a produzir os seus efeitos pela verificação de todos os requisitos a isso indispensável.

Desta forma, desde a outorga do alvará de pesquisa o titular goza da proteção constitucional, de não ser afetado por nova lei o ato que lhe concedeu o direito de pesquisar nas condições da lei então vigente. É ato que se aperfeiçoou, integralizou-se, e se consolidou dentro de uma ordem normativa vigente, aplicável no instante de sua outorga. Por isso o alvará deve ser considerado ato jurídico perfeito, incorporando-se ao patrimônio jurídico de seu titular, que dele se beneficia.

---

<sup>14</sup> Optamos por não adentrarmos em outra polêmica que desviei o foco do assunto, mas vale registrar que, no nosso entendimento, desde o protocolo do requerimento de pesquisa não sujeito a indeferimento de plano e objetivando área livre, segundo a lei em vigor, é consumado ato que cria um direito subjetivo do titular à obtenção da autorização de pesquisa. Não se trata de mera “expectativa de direito”, mas um direito em si, já dotado, inclusive, de valor econômico.

Vale ressaltar que não se pretende defender que qualquer ato praticado pela Administração seja imutável, uma vez que a própria legislação dispõe sobre a possibilidade de a Administração anular ou rever os próprios atos.

Contudo, são bem definidas e limitadas as hipóteses para a anulação ou revisão: em caso de ilegalidade há o dever de a Administração anular; em caso de conveniência ou oportunidade, dentro do interesse público, pode Administração rever os atos<sup>15</sup>.

Assim, não se confundem esse dever e essa possibilidade de revisão com o caso de nova lei que atinja atos já praticados, ora em debate. Não existe ato jurídico perfeito em atos ou negócios ilegais, que devem ser anulados; no mesmo sentido, não há ato jurídico perfeito em atos que atentem contra o interesse público.

Voltando ao caso, e estendendo a aplicação dos conceitos ao processo minerário, depois de outorgado o alvará e realizada a pesquisa, a ANM aprova o relatório final de pesquisa que atenda aos requisitos legais.

A elaboração do relatório final de pesquisa pelo titular é realizada de acordo com os ditames da lei em vigor, assim como o ato da ANM de sua aprovação, sempre sujeito ao controle de sua legalidade, também praticado e consumado dentro da lei em vigor. Uma nova lei que altere os requisitos de elaboração do relatório, ou de análise pela ANM, não pode atingir os atos pretéritos, sob pena de macular a segurança jurídica não só do administrado, mas especialmente desse.

Como poderia o titular elaborar um relatório com base em lei que ainda não existe? A pergunta parece sem cabimento, mas de certa forma é o que seria determinado caso a nova lei, no caso a Lei 6.567/1978, modificada pela Lei 13.975/2020, fosse aplicada ao regime de autorização, reduzindo a área a 50 hectares.

Ora, o titular de área superior a 50 hectares, que pesquisou área superior a 50 hectares, que elaborou relatório para área superior a 50 hectares, teria uma surpresa ao ter seus atos, realizados segundo a lei, invalidados. De que vale, então, a lei em vigor?

---

<sup>15</sup> Súmula 473 do STF: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

A elaboração do relatório, e sua aprovação, são atos “*cujos efeitos são efetivamente verificados no passado, ao tempo e abrigo da lei então em vigor. Como fatos passados, a lei que atentasse contra eles estaria sendo patentemente retroativa.*”<sup>16</sup>

Coteja-se, assim, a importância do respeito ao ato jurídico perfeito trazido pela Constituição Federal e pela LINDB, para trazer a estabilização das relações e segurança jurídica.

Retornando ao processo minerário, com a aprovação do relatório final de pesquisa o titular apresenta o requerimento de lavra, mais uma vez, seguindo os requisitos da legislação.

A ANM, por sua vez, analisa e aprova o requerimento, outorgando a Concessão de Lavra ou encaminhando ao Ministério de Minas e Energia para essa outorga, a depender da substância envolvida.

Com escusas pela repetição, tratam-se de atos também consumados a seu tempo, praticados segundo a lei vigente e, portanto, imutáveis por lei posterior por se tratarem de atos jurídicos perfeitos.

Em nosso entender, pelos fundamentos acima, é cristalina a configuração do ato jurídico perfeito em cada ato jurídico praticado dentro do processo administrativo minerário. Contudo, pelo debate, ainda que não se considere tão evidente a caracterização como atos protegidos da incidência de lei nova, tem-se outras justificativas para a sua proteção, tal qual o Princípio da Confiança Legítima.

Como já dito, a Constituição Federal já protege o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada, em seu art. 5º, XXXVI. Assim, como diz Feigelson, nessas questões que envolvem essas situações, como no caso do ato jurídico que expusemos acima, não há que se falar em princípio da confiança legítima.

Todavia, “nas questões de penumbra”, em que não se verifica o ato jurídico perfeito ou demais institutos, mas apenas uma expectativa de direito, o princípio da confiança legítima poderá ser arguido.

---

<sup>16</sup> Noronha, Fernando. Op. Cit. p. 105.

Vale transcrever as palavras de Feigelson:

Um dos temas que geram grande debate atualmente na doutrina do Direito Administrativo é a aplicação do princípio da confiança legítima. Tal princípio, de origem alemã, hoje vem ganhando espaço em todo o globo.

A justificativa para a existência de tal princípio repousa na premissa de que os atos praticados pela Administração Pública geram determinadas expectativas por parte dos administrados, expectativas estas que são legítimas e, portanto, devem ser tuteladas pelo Direito, com fins a proteger a segurança jurídica. Assim, em muitos casos o administrado vai estabelecer um planejamento de atuação com base em uma diretriz, em um ato, da Administração Pública, e uma eventual mudança de transcurso repentina pode gerar impactos desastrosos, rompendo com a segurança jurídica do sistema.

A garantia do princípio da proteção da confiança legítima, portanto, vem para albergar os direitos que se encontram em zona cinzenta. Nesse sentido, é fundamental que as alterações normativas venham com normas transitórias justas, ou seja, que oportunizem que o administrado se programe, evitando rupturas em planejamentos legitimamente pré-constituídos.

E conclui o mesmo autor:

O princípio da confiança legítima ganha enorme aplicabilidade na relação DNPM e minerador. É essencial que as normas dispostas sejam respeitadas, e que novas portarias ou qualquer novo tipo de instrumento normativo não altere repentinamente a estrutura antes posta. O administrado tem pleno direito de confiar na estabilidade das regras postas e, eventualmente, programar-se com base na legislação atual, sendo certo que mudanças são cabíveis, necessárias e desejáveis, desde que, contudo, sejam precedidas de espaços de transitoriedades, ou seja, períodos para que os administrados se adaptem.

Nesse mesmo sentido de busca da segurança jurídica e da confiança legítima, William Freire traz os temas embutidos ao tratar da natureza jurídica da autorização de pesquisa<sup>17</sup>:

Na opinião de ELIAS BEDRAN, o Consentimento para Pesquisa não é uma expectativa de direito porque já cria para o seu titular “um direito distinto da jazida, independente da propriedade do solo, de natureza jurídica diversa e valor econômico próprio”.

(...)

---

<sup>17</sup>Op. cit. p. 83.

Além de todos os fundamentos jurídicos que por si só se sustentam, há outro irrefutável: nenhuma empresa, em nenhuma parte do globo, investiria centenas de milhões de dólares num empreendimento calcado em um ato administrativo discricionário precário.

O Consentimento para Pesquisa tem expressão patrimonial própria e incorpora-se ao patrimônio do minerador. Tendo valor econômico mensurável e definido, merece proteção do art. 5º, incisos XXVII, XXIV, **XXXVI** e LIV, da Constituição Federal.

Aliás, a própria procuradoria do então DNPM já se manifestou em diversas ocasiões a respeito da necessidade de estabilização das relações e preservação da segurança jurídica.

Dentre vários posicionamentos, podemos citar o Parecer/PROGE nº 297/2008-FMM, que aborda de forma precisa a irretroatividade das leis em face do direito adquirido, ato jurídico perfeito ou coisa julgada, trazendo que a Lei nº 9.784/99 é expressa, nos ditames do seu artigo 2º, inciso XIII, ao vedar a Administração Pública Federal aplicar retroativamente uma nova interpretação de lei, senão vejamos:

15. Nesse contexto, a Lei nº 9.784/99 é expressa ao vedar à Administração Pública Federal aplicar retroativamente uma nova interpretação de lei. É o que estabelece o art. 2º, parágrafo único, da referida lei:

“Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.  
Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

.....  
XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.”

16. É fácil constatar que a vedação de aplicação retroativa de nova interpretação legal é regra que visa dar eficácia ao princípio da segurança jurídica, que é tratado da seguinte forma por José dos Santos Carvalho Filho:

E segue dispondo o parecer:

#### “2.5. Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança)

As teorias jurídicas modernas sempre procuraram realçar a crise conflituosa entre os princípios da legalidade e da estabilidade das relações jurídicas. Se, de um lado, não se pode relegar o postulado de observância dos atos e condutas aos parâmetros estabelecidos na lei, de outro é preciso evitar que situações jurídicas permaneçam por todo o tempo em nível de instabilidade, o que, evidentemente, provoca incertezas e receios entre os indivíduos. (...).

Os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança passaram a constar de forma expressa do art. 54 da Lei nº 9.784 de 29.1.99, nos seguintes termos: **“O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em 5 (cinco) anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.”** A norma, como se pode observar, conjuga os aspectos de tempo e boa-fé, mas se dirige essencialmente a estabilizar relações jurídicas pela convalidação de atos administrativos inquinados de vício de legalidade.

(...) No campo do direito positivo, merecem citação as Leis nº 9.868 de 10.11.99 (processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade), e 9.882 de 3.12.99 (processo e julgamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental), nas quais o legislador admite expressamente que a decisão nas referidas ações possa ter eficácia tão-somente após o trânsito em julgado, ou a partir de outro momento, **“tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social”**, mantendo-se, por conseguinte, os efeitos pretéritos da lei declarada inconstitucional e resguardando-se a confiança depositada pelo indivíduo na lei editada pelos poderes políticos.

Doutrina moderna, calcada inicialmente no direito alemão e depois adotada no direito comunitário europeu, advoga o entendimento de que a tutela da confiança legítima abrange, inclusive, o **poder normativo da Administração**, e não apenas os atos de natureza concreta por ela produzidos. Cuida-se de proteger expectativas dos indivíduos oriundas da crença de que disciplinas jurídico-administrativas são dotadas de certo grau de estabilidade. Semelhante tutela demanda dois requisitos: 1º) a ruptura inesperada da disciplina vigente; 2º) a imprevisibilidade das modificações.

Desta forma, verifica-se a preocupação de todos os operadores do Direito quanto à segurança jurídica e da confiança, essenciais para o desenvolvimento da sociedade.

Em suma, vale mencionar disposição acrescentada recentemente à LINDB, que dispõe:

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Isto posto, mesmo que a irretroatividade não fosse adotada, ainda sim a aplicação imediata da Lei 13.975/20 estaria violando o art. 23 da LINDB, visto que esta nova orientação deveria passar por um regime de transição para ser de fato aplicada.

## **5. Da Tomada de Subsídios nº 06/2020 – contribuições à luz do exposto nesse texto**

Diante do impasse gerado pela interpretação dada pela própria Agência, com os elementos trazidos por manifestação da Procuradoria que se mostrou inconclusiva quanto à ausência de conflitos, a ANM houve por bem lançar a Tomada de Subsídios nº 06/2020 para a edição de Resolução que altere o art. 42 da Portaria 155/2016.

A Tomada de Subsídios nº 06/2020 é, assim, justificada pela interpretação de que teria havido “falha legislativa na edição da Lei nº 8.982/1995”, e que *“a avaliação meramente jurídica sobre a matéria não é suficiente para a tomada de decisão.”*

Nesse contexto, a ANM visa obter “contribuições da sociedade, do setor regulado e dos demais órgãos públicos”, para que tome decisão quanto à definição de áreas máximas.

Como contribuição à matéria e à Tomada de Subsídios nº 06/2020 apresentamos abaixo as nossas considerações a cada questionamento constante no formulário. Antes, contudo, vale trazer breves linhas, respeitosamente discordando do caminho adotado.

Na forma do exposto em nosso [artigo](#) anterior, entendemos que não houve qualquer falha legislativa que traga conflito entre as normas. Por esse motivo, a base para a Tomada de Subsídios, com o devido respeito, é falha, uma vez que parte da premissa de um conflito legal inexistente.

Na mesma linha, entendemos que cabe à ANM apenas atualizar o texto do art. 42, II, “a”, da Portaria 155/2016, para ajustá-lo à nova redação legal, deixando de fazer remissão ao artigo da Lei 6.567/1978 para listar as substâncias.

Desta forma, seria desnecessária a Tomada de Subsídios, caso a intenção seja apenas dirimir o impasse e permitir o retorno ao trâmite dos processos hoje sobrestados.

No entanto, parece-nos que há nessa Tomada de Subsídios uma reavaliação das áreas máximas, no que a ANM tem plena legitimidade de fazer<sup>18</sup>, mas sob uma premissa, como dito, equivocada.

---

<sup>18</sup> Conforme art. 25 do Código de Mineração.



Em outras palavras, a Tomada de Subsídios só trará impactos ao setor caso haja a intenção da Agência de alterar as áreas máximas, seja para processos em trâmite seja apenas para processos futuros (note a pergunta da regra de transição), não por conta do suposto conflito de leis, mas sim por uma questão de política pública e critério técnico.

Feitas essas considerações, e em conclusão do presente texto, trazemos a nossa contribuição na forma de resposta aos quesitos constantes no formulário da Tomada de Subsídios, disponível no site da ANM.<sup>19</sup>

### **5.1 Quesitos da Tomada de Subsídios n° 06/2020:**

**1. Em quais situações as substâncias previstas no art. 1º da Lei nº 6.567/1978 necessitam de áreas superiores a 50 (cinquenta) hectares para sua exploração? Justifique sua resposta.**

Para o regime de licenciamento, que tem trâmite simples, entendemos que deva ser mantida a área máxima de 50 hectares para as substâncias que podem ser aproveitadas nesse regime. A pequena área justifica a simplicidade na outorga do licenciamento e início da extração, prescindindo de trabalhos de pesquisa prévios.

Para empreendimentos mais complexos ou de maior porte são necessárias áreas maiores, justificando, assim, a adoção do regime mais complexo e burocrático, o de autorização e concessão.

Tomando como exemplo minas notórias mas que não podem ser consideradas de grande porte, como a da empresa MARBRASA em que é produzido o material Preto São Gabriel, verifica-se que a área ocupada atualmente supera os 100 hectares.

Outras possuem afloramentos do mesmo material espalhados por uma grande área, alcançando os 1000 hectares.

---

<sup>19</sup>[https://forms.office.com/Pages/ResponsePage.aspx?id=IT4Io5t0NEWa-ITMMYiXuLZB5AldrMVAnSBBhU\\_KoOxUMk4yQlhWQUwzRzNaNEwxOTNNMjRLSkpRNCQIOCNOPWcu](https://forms.office.com/Pages/ResponsePage.aspx?id=IT4Io5t0NEWa-ITMMYiXuLZB5AldrMVAnSBBhU_KoOxUMk4yQlhWQUwzRzNaNEwxOTNNMjRLSkpRNCQIOCNOPWcu) <acessado em 21/08/2020 às 14:00>

Assim, a limitação a 50 hectares pode limitar o desenvolvimento de muitas minas, com resultado contrário ao almejado pelo Poder Concedente, que é fomentar a atividade para produção de riquezas.

Manter a área de 1.000 hectares para as rochas ornamentais e argilas industriais, como já era previsto há várias décadas, manterá a segurança para investimentos e para as operações em campo, considerando as peculiaridades dessas substâncias.

## **2. Quais argumentos jurídicos ou regulatórios justificam a designação de área máxima maior do que 50 (cinquenta) hectares em relação às substâncias previstas no art. 1º da Lei nº 6.567/1978?**

Entendemos que a Lei 6.567/1978 regula exclusivamente o regime de licenciamento, não tendo qualquer efeito sobre o regime de autorização e concessão, salvo ao criar a opção de uso de ambos os regimes para as substâncias que especifica. Os fundamentos eu inseri [nesse artigo](#) anterior.

Não entendemos que tenha ocorrido a citada “evidente falha de técnica legislativa”, ou que caso considerada existente que tenha o condão de impedir a regulação das áreas máximas pela ANM nos regimes de autorização e concessão. Ora, caso se entenda ser aplicável aos regimes de autorização e concessão o tal § único trazido pela Lei 8.982/1995, este teria sido revogado pela Lei 9.314/996 que alterou o art. 25 do Código de Mineração e estabeleceu que as áreas máximas serão definidas em Portaria do Diretor-Geral do DNPM (no caso, a Portaria 155/2016).

Nesse sentido, entendemos que a avaliação “meramente” jurídica é suficiente para dirimir a questão, bastando pequeno ajuste na redação do art. 42, II, a da Portaria 155/2016, passando a descrever s substâncias em vez de remeter-se à Lei 6567/1978.

## **3. Quais os riscos relacionados a um eventual aumento das áreas máximas para as substâncias previstas no art. 1º da Lei nº 6.567/1978?**

Não há qualquer risco legal, regulatório ou qualquer outro, conforme exposto acima, caso esteja tratando a pergunta do regime de autorização e concessão, uma vez que a lei 6.567/1978 trata exclusivamente do regime de licenciamento.

Por outro lado, caso a ANM opte pela limitação a 50 hectares, ou mesmo para áreas inferiores às atuais de até 1.000 hectares, haverá grande impacto nos empreendimentos que já possuem títulos de pesquisa, ou que já tenham realizado a pesquisa para áreas maiores. Os investimentos terão sido perdidos, e será configurar uma quebra na confiança, trazendo resultados extremamente negativos para o setor, que terá o seu risco aumentado para o investidor.

**4. Caso seja limitada a área de exploração das substâncias incluídas no art. 1º da Lei nº 6.567/1978 em 50 (cinquenta) hectares, deve ser criada uma regra de transição para os processos minerários em curso que abranjam área superior? Em caso positivo, qual?**

Na hipótese de limitação da 50 hectares, o que entendemos que será desastroso para o setor, basta rememorar o ocorrido com a antiga e malfadada Portaria nº 16/1997 do Diretor-Geral do DNPM, posteriormente revogada pela Portaria nº 40/2000, que reduzira as áreas máximas de várias substâncias de 1.000 (hum mil) hectares para 50 (cinquenta) hectares. As consequências dessas alterações são até hoje sentidas por vários mineradores que tiveram título de lavra outorgados para apenas algumas das áreas de 50 (cinquenta) hectares e para outras ainda não, além de ter que conduzir diversos processos de licenciamento em razão da multiplicidade de processos.

Ainda que estabelecida regra semelhante à adotada em 1997, que assegure aos titulares manterem o direito de prioridade já obtido desde o requerimento de pesquisa apresentado, não sujeito a indeferimento de plano, trará como impacto o aumento da burocracia, com redução da eficiência e desperdício de recursos.

Adotar regra diversa, que implique na perda pelos titulares de parte de seus direitos minerários, gerará certamente a judicialização do caso (como ocorrido na época da Portaria 16/97 acima citada), além de severa quebra da confiança de investidores, que

verão empreendimentos em que houve investimentos ou que se projetavam investimentos, serem muitas vezes inviabilizados pela redução da área.

**5. Caso seja limitada a área de exploração das substâncias incluídas no art. 1º da Lei nº 6.567/1978 em 50 (cinquenta) hectares, deve ser limitada a possibilidade de requerimento de várias áreas contíguas e de instituição de grupamento mineiro? Justifique sua resposta.**

Essa solução trará ainda mais insegurança e desestímulo de investimentos. Trazer limitação não prevista em lei aos direitos de requerer áreas livres será certamente questionado no Judiciário, gerando mais insegurança jurídica.

Se a intenção for combater a “especulação”, como aventado anteriormente, destaca-se que já existem meios para que a ANM o faça, que podem ser aprimorados, mas nunca ao arpejo da lei. Concentrar-se na fiscalização, exigindo que sejam justificados os empreendimentos paralisados, como o próprio Código de Mineração já permite, trará resultados mais eficazes do que uma limitação por norma infralegal de legalidade questionável.

## **6. Referências Bibliográficas**

Freire, W. (2010). *Código de mineração anotado*. Belo Horizonte: Mandamentos.

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula473/> - Acesso em: 21/08/2020

Miranda, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969*, 2. Ed, 2 tir., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974, t.5.

Noronha, Fernando. *Retroatividade, eficácia imediata e pós-atividade das leis: sua caracterização correta, como indispensável para solução dos problemas de direito intertemporal*. Revista de Direito Constitucional e Internacional | vol. 23/1998 | Abr - Jun / 1998 | DTR\1998\189.

Pereira, Caio Mário da Silva. *Ato Jurídico – Negócio Jurídico*; Disponível em: <http://www.ablj.org.br/revistas/revista4/revista4%20CAIO%20MARIO%20DA%20SI>

[LVA%20PEREIRA%20Ato%20jur%C3%ADdico%20%E2%80%93%20Neg%C3%B3cio%20jur%C3%ADdico.pdf](#)>, acessado em 21/08/2020 às 8:05.

Pereira, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*, vol. I, Ed. Forense, 20ª ed.

Tartuce, Flávio. *Manual de Direito Civil*: volume único. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense.

É a nossa contribuição.

Vitória, 21 de agosto de 2020.

Felipe Martins Silveiras Costa – OAB/ES 10.425.