



UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
ESCOLA DE MINAS
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA DE MINAS



ANDRÉ MARTINS FERREIRA

**A GUIA DE UTILIZAÇÃO NO DIREITO MINERÁRIO BRASILEIRO:
ANÁLISE DA EFETIVIDADE ANTE A MOROSIDADE DA ANM**

Ouro Preto, MG
2026

ANDRÉ MARTINS FERREIRA

A GUIA DE UTILIZAÇÃO NO DIREITO MINERÁRIO BRASILEIRO:
ANÁLISE DA EFETIVIDADE ANTE A MOROSIDADE DA ANM

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Engenharia de
Minas Campus Morro do Cruzeiro da
Universidade Federal de Ouro Preto,
como requisito parcial para a obtenção do
grau de bacharel em Engenharia de
Minas.

Orientador: Dr. Hernani Mota de Lima

Ouro Preto, MG
2026

SISBIN - SISTEMA DE BIBLIOTECAS E INFORMAÇÃO

F383g Ferreira, André Martins.

A Guia de Utilização no Direito Minerário Brasileiro [manuscrito]:
análise da efetividade ante a morosidade da ANM. / André Martins
Ferreira. - 2026.

70 f.: il.: tab.. + Mapa Mental.

Orientador: Prof. Dr. Hernani Mota Lima.

Monografia (Bacharelado). Universidade Federal de Ouro Preto. Escola
de Minas. Graduação em Engenharia de Minas .

1. Direito de minas. 2. Minas e recursos minerais - Legislação. 3.
Agência Nacional de Mineração (Brasil). I. Lima, Hernani Mota. II.
Universidade Federal de Ouro Preto. III. Título.

CDU 347.249

Bibliotecário(a) Responsável: Sione Galvão Rodrigues - CRB6 / 2526



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
REITORIA
ESCOLA DE MINAS
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA DE MINAS



FOLHA DE APROVAÇÃO

André Martins Ferreira

A guia de utilização no direito minerário brasileiro: Análise da efetividade ante a morosidade da ANM

Monografia apresentada ao Curso de Engenharia Mineral da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Engenharia de Minas

Aprovada em 29 de julho de 2026

Membros da banca

Dr. Hernani Mota de Lima - Orientador - (Universidade Federal de Ouro Preto)
Dr. José Fernando Miranda - (Universidade Federal de Ouro Preto)
Engenheira de Minas - Lorena Lima Moreira do Carmo - (Companhia Siderúrgica Nacional)

Hernani Mota de Lima, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito na Biblioteca Digital de Trabalhos de Conclusão de Curso da UFOP em 04/08/2026



Documento assinado eletronicamente por **Hernani Mota de Lima, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 04/08/2026, às 14:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1152096** e o código CRC **1A92623B**.

Referência: Caso responda este documento, indicar expressamente o Processo nº 23109.008719/2026-23

SEI nº 1152096

R. Diogo de Vasconcelos, 122, - Bairro Pilar Ouro Preto/MG, CEP 35402-163
Telefone: 3135591590 - www.ufop.br

A Deus; ao meu pai, quem sempre apoiou meus sonhos, por mais desafiadores que possam parecer e, por vezes, sejam; à minha mãe, exemplo de força, fé e resiliência; à minha irmã e sobrinha pelo apoio e amor; aos meus ilustres professores da Escola de Minas, especialmente aos do Departamento de Engenharia de Minas – DEMIN; às amizades feitas na Universidade Federal de Ouro Preto e na cidade de Ouro Preto, as quais levarei para a vida; e aos amigos e colegas da CSN Cimentos Brasil, pelo aprendizado e constante contribuição para o meu desenvolvimento profissional.

*“Nós somos do tecido de que são feitos os
sonhos.”*

***William Shakespeare
A Tempestade***

RESUMO

Esta pesquisa analisou a efetividade jurídica e prática da Guia de Utilização (GU) no ordenamento mineral Brasileiro, investigando se a morosidade da Agência Nacional de Mineração (ANM) compromete a finalidade legal do instrumento e a segurança jurídica dos mineradores. Para tanto, foram delineados três objetivos específicos: examinar a jurisprudência e a função normativa da GU; diagnosticar o contexto estrutural e operacional da ANM, identificando os fatores institucionais que impactam a capacidade decisória da autarquia; e avaliar as consequências jurídicas e econômicas da morosidade administrativa sobre os empreendimentos minerários. A investigação adotou uma revisão bibliográfica do tipo narrativa, com abordagem qualitativa e método indutivo de análise, e fundamentou-se no exame crítico da doutrina especializada em Direito Minerário, na análise de precedentes jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ) e na coleta e interpretação de dados públicos disponibilizados no Portal de Dados Abertos do Governo Federal e em documentos oficiais da ANM. Os resultados demonstraram que a Guia de Utilização, embora concebida como instrumento de flexibilização controlada para autorizar a extração de substâncias minerais antes da outorga da concessão de lavra, tem sua efetividade comprometida pela morosidade estrutural da ANM. Verificou-se que o déficit de servidores, as restrições orçamentárias e o acúmulo de passivo processual configuram uma disfunção institucional sistêmica, a qual inviabiliza a apreciação tempestiva dos requerimentos e prorrogações, ou seja, viola os princípios constitucionais de eficiência e razoável duração do processo. Constatou-se, ainda, que os Tribunais Regionais Federais têm reconhecido a necessidade de intervir judicial para compelir a ANM a decidir, fixando prazos. Concluiu-se que a morosidade administrativa compromete substancialmente a finalidade normativa do instituto, gera insegurança jurídica e transforma a GU, originalmente concebida como mecanismo de dinamização regulatória, em fator adicional de estrangulamento burocrático, com efeitos negativos sobre a atratividade do setor mineral e o desenvolvimento regional.

Palavras-chave: Guia de Utilização. Agência Nacional de Mineração. Morosidade. Análise.

ABSTRACT

This research analyzed the legal and practical effectiveness of the Guia de Utilização (GU) within the Brazilian mining legal framework, investigating whether the delays of the Agência Nacional de Mineração (ANM) undermine the legal purpose of the instrument and the legal certainty of mining operators. Three specific objectives were established: to examine the legal nature and normative function of the GU; to diagnose the structural and operational context of the ANM, identifying the institutional factors that affect the agency's decision-making capacity; and to assess the legal and economic consequences of administrative delays on holders of mining rights. The investigation adopted a narrative literature review with a qualitative approach and an inductive method of analysis, and was grounded in a critical examination of specialized Mining Law doctrine, an analysis of judicial precedents from the Supremo Tribunal Federal (STF) and the Superior Tribunal de Justiça (STJ), and the collection and interpretation of public data made available through the Federal Government of Brazil Open Data Portal and official ANM documents. The results demonstrated that the GU, although conceived as an instrument of controlled flexibility to authorize the extraction and commercialization of mineral substances prior to the granting of a mining concession, has its effectiveness compromised by the ANM's structural delays. It was found that the shortage of personnel, budgetary restrictions, and the accumulation of procedural backlogs constitute a systemic institutional dysfunction that prevents the timely assessment of applications and renewals, thereby violating the constitutional principles of efficiency and reasonable duration of proceedings. Furthermore, it was observed that the jurisprudence of the Tribunais Regionais Federais has recognized the need for judicial intervention to compel the ANM to issue decisions, establishing deadlines. It was concluded that administrative delays substantially undermine the normative purpose of the instrument, generate legal uncertainty, and transform the GU, originally conceived as a mechanism for regulatory dynamization, into an additional factor of bureaucratic bottleneck, with negative effects on the attractiveness of the mining sector and regional development.

Keywords: Guia de Utilização. Agência Nacional de Mineração. Administrative Delay. Analysis.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Regimes de aproveitamento na lei Brasileira	32
Quadro 2: Possibilidades para a superação.....	61
Quadro 3: Propostas de expansão da pesquisa.....	63

LISTA DE MAPAS MENTAIS

Mapa Mental 1: A Guia de Utilização no regime de Autorização de Pesquisa.....	41
Mapa Mental 2: O fluxo da Guia de Utilização e as consequências da morosidade na análise dos pedidos de prorrogação na ANM.....	45

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANM - Agência Nacional de Mineração

CF - Constituição Federal

CFEM - Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais

DIPEM - Declaração de Investimento em Pesquisa Mineral

DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral

GU - Guia de Utilização

LO - Licença de Operação

MME - Ministério de Minas e Energia

PAE - Plano de Aproveitamento Econômico

PLG - Permissão de Lavra Garimpeira

RAL - Relatório Anual de Lavra

RFP - Relatório Final de Pesquisa

SEI - Sistema Eletrônico de Informações

TAH - Taxa Anual por Hectare

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1. Objetivos	13
1.2. Metodologia.....	14
1.3. Justificativa.....	14
2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA, FUNDAMENTOS E PRINCÍPIOS.....	15
2.1 EVOLUÇÃO DA CONCEPÇÃO DE PROPRIEDADE DOS BENS MINERAIS	16
2.1.1 Regime Dominial Republicano	18
2.2 FUNDAMENTOS DO DIREITO	21
2.2.1 Dualidade da Propriedade	21
2.2.2 Propriedade do Produto da Lavra.....	22
2.2.3 Organização e controle da atividade minerária	23
2.2.4 Competência para Legislar.....	24
2.2.5 Participação	25
2.3 PRINCÍPIOS APLICADOS	27
2.3.1 Princípios Gerais	27
2.3.2 Princípios Específicos	29
3 REGIMES DE APROVEITAMENTO.....	32
3.1. Autorização de Pesquisa / Concessão de Lavra	33
3.2. Demais regimes	35
4 GUIA DE UTILIZAÇÃO	39
5 ANM E CRISE DE EFETIVIDADE PÚBLICA: COMPROMETIMENTO DA GUIA DE UTILIZAÇÃO PELA MOROSIDADE ESTRUTURAL	46
5.1 CONTEXTO INSTITUCIONAL DA ANM - FATORES DE MOROSIDADE	46
5.2 A MOROSIDADE QUANTO À GUIA DE UTILIZAÇÃO E SUAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS	52

5.3 PERSPECTIVAS DE SUPERAÇÃO: SOLUÇÕES JURÍDICO- TÉCNICAS PARA A EFETIVIDADE DA GUIA DE UTILIZAÇÃO	55
6 CONCLUSÃO	60
REFERÊNCIAS.....	62

1 INTRODUÇÃO

A mineração é elemento inerente à formação socioeconômica Brasileira, com origens que remontam ao período colonial, quando a exploração mineral, sob a administração da Coroa Portuguesa, produziu riquezas e, ao mesmo tempo, impulsionou revoltas contra a ordem político-jurídica então vigente (Feigelson; Souza; Costa, 2023; Machado; Figueroa, 2020). No contexto contemporâneo, a atividade mantém seu papel estratégico para o desenvolvimento do país, projetando-se sobre a economia nacional com destacada relevância macroeconômica.

Dados recentes da plataforma Comex Stat, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), evidenciam o crescimento do setor mineral brasileiro no primeiro semestre de 2026. Nesse período, o faturamento do setor alcançou R\$ 150,7 bilhões, representando um aumento de 7,6% em relação ao mesmo período de 2025, quando foram registrados R\$ 139,2 bilhões, e de 14,1% em comparação ao primeiro semestre de 2024, cujo faturamento foi de R\$ 129,5 bilhões. Esse desempenho também se reflete na participação da mineração na balança comercial brasileira. De acordo com os dados da Comex Stat, o setor mineral apresentou saldo comercial de US\$ 16,18 bilhões, enquanto o saldo total da balança comercial brasileira atingiu US\$ 30,19 bilhões no mesmo período. Assim, aproximadamente 48% do saldo da balança comercial do país no primeiro semestre de 2026 foi proveniente das atividades do setor mineral, o qual registrou um volume de exportações aproximadamente cinco vezes superior ao valor de suas importações.

Entretanto, o dinamismo econômico observado contrasta com os desafios regulatórios e exigências de sustentabilidade que passaram a caracterizar o setor mineral no século XXI. A transição energética em curso e a crescente demanda por minerais críticos reposicionaram o Brasil no cenário estratégico internacional, haja vista o potencial Brasileiro em reservas de terras raras, lítio, níquel e cobre (Santos, 2025). Paralelamente a isso, a incorporação de critérios ambientais, sociais e de governança e a observância de normas de segurança, como a NR-22 e as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.066/2020, impuseram uma reconfiguração do padrão operacional da atividade minerária, que passou a demandar compatibilização entre produção, prevenção de desastres e proteção de direitos difusos (Scaff, 2021; Machado; Figueroa, 2020).

Nesse ambiente, marcado pela coexistência de um elevado potencial mineral com exigências regulatórias crescentes, intensificou-se o debate acerca da efetividade dos instrumentos jurídicos responsáveis por disciplinar o acesso aos recursos minerais e o aproveitamento dos minérios. Em tal contexto, insere-se a Guia de Utilização (GU), ferramenta jurídica de natureza excepcional destinada a autorizar o titular de alvará de pesquisa a extrair e comercializar substâncias minerais antes da outorga da portaria de lavra (Bastida, 2022).

Estruturada como mecanismo de flexibilização controlada, a GU objetiva aferir a viabilidade econômica da jazida, viabilizar ensaios industriais e gerar receitas para o custeio das atividades de pesquisa, mitigando o intervalo temporal entre a fase investigativa e a operação plena (Freire, 2019). Sua operacionalização, contudo, depende diretamente da atuação da Agência Nacional de Mineração (ANM), instituída pela Lei nº 13.575/2017 com a finalidade de conferir maior eficiência, estabilidade e previsibilidade à regulação setorial, em substituição ao extinto Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) (Feigelson, 2018). O modelo adotado pela ANM visa superar deficiências históricas de um regime de outorga caracterizado por excessiva burocratização e lentidão nas análises e decisões, de modo a aproximar o país de padrões internacionais de governança mineral (Feigelson, 2018; Honório, 2021; Santos, 2025).

1.1. Objetivos

Diante desse cenário, delineou-se o seguinte problema de pesquisa: a morosidade da ANM na análise e prorrogação da Guia de Utilização - GU compromete a finalidade do instrumento e gera insegurança jurídica no setor mineral? Para responder a essa questão, estabeleceu-se como objetivo geral analisar a efetividade jurídica e prática da GU no ordenamento mineral Brasileiro, à luz do atual contexto institucional da ANM, verificando se a morosidade administrativa da agência reguladora compromete a finalidade legal da GU e a segurança jurídica dos mineradores.

De forma a possibilitar tal análise, definiram-se três objetivos específicos: (i) examinar a natureza jurídica e a função normativa da GU no sistema de aproveitamento mineral; (ii) diagnosticar o atual contexto estrutural e operacional da ANM, identificando os fatores institucionais que impactam a capacidade decisória da

autarquia; e (iii) avaliar as consequências jurídicas e econômicas da morosidade administrativa sobre os titulares de direitos minerários e sobre a atratividade do setor.

1.2. Metodologia

Para alcançar tais propósitos, adotou-se revisão bibliográfica do tipo narrativa, com abordagem qualitativa e método indutivo de análise. A investigação fundamentou-se no exame da doutrina especializada em Direito Minerário, na análise de precedentes jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), obtidos por meio de consultas a sites oficiais e à base de dados do JusBrasil, bem como na coleta e interpretação de dados públicos disponibilizados no Portal de Dados Abertos do Governo Federal e em manuais, relatórios de gestão e documentos oficiais da ANM.

1.3. Justificativa

A justificativa deste trabalho reside na necessidade de diagnosticar como o gargalo burocrático envolvendo a Guia de Utilização compromete a segurança jurídica dos mineradores. A demora excessiva na análise de pedidos e prorrogações de GU gera incerteza regulatória, paralisa investimentos e prejudica a atratividade internacional do setor mineral Brasileiro. Além disso, a morosidade transforma um instrumento de flexibilização em fator de estrangulamento econômico, afetando o desenvolvimento regional e a arrecadação de tributos e CFEM.

Portanto, a análise crítica da efetividade da GU frente à crise de eficiência pública da ANM justifica-se pela urgência de se discutir soluções jurídico-técnicas que restabeleçam a estabilidade e a previsibilidade do setor. O estudo busca oferecer subsídios para compreender os impactos da inércia estatal e a necessidade de fortalecimento institucional para que a mineração cumpra seu papel estratégico de interesse nacional.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA, FUNDAMENTOS E PRINCÍPIOS

A concepção jurídica de riqueza mineral como patrimônio do Estado se originou na Idade Média e se desenvolveu na Europa ao longo do Antigo Regime (Scaff, 2020). A partir do século XVIII, foi incorporada ao Direito da América Colonial, denominado Direito Indiano, sendo expressão do Absolutismo. Posteriormente, o Direito Latino-Americano, durante os séculos XIX e XX, também absorveu tal concepção (Scaff, 2020; Machado; Figueroa, 2020).

No Direito Romano Tardio, especialmente no Período Teodosiano, quando as questões jurídicas relativas à mineração já se encontravam sistematizadas, superou-se a noção de que as minas pertenciam ao proprietário do solo. Elas eram vinculadas a finalidades públicas, com a exploração ocorrendo por concessionários minerários, sob a chancela da organização política e administrativa. Entretanto, o Direito Romano nunca determinou a apropriação prévia e geral de todas as minas pelo poder público (Scaff, 2020).

Somente mais tarde surge um período histórico marcado pela apropriação das minas. Desde o início do Direito Medieval até o fim das monarquias, tanto na Península Ibérica quanto na América Latina, da conquista à colonização, as minas eram consideradas posse da Coroa. Por isso, essas riquezas passaram a integrar o chamado Patrimônio Real. Formou-se, assim, uma relação patrimonialista entre as minas e o soberano, algo que não existia no Direito Romano (Feigelson; Souza; Costa, 2023).

Conforme Ribeiro (2006), a partir do século XIX, ainda que esse movimento tenha ocorrido mais cedo em algumas regiões do que em outras, mesmo com o avanço das ideias do individualismo liberal, as minas continuaram juridicamente vinculadas ao Estado. Passaram a ser consideradas integrantes do patrimônio estatal, sob regime semelhante ao da propriedade privada, tendo como titular o próprio Estado (Machado; Figuerosa, 2020; Scaff, 2020).

A explicitação jurídica desse vínculo patrimonial entre o Estado e as minas foi se formando ao longo de diferentes épocas. Ela resulta tanto das mudanças nas relações com quem exerce o poder quanto do próprio desenvolvimento do pensamento jurídico. Desconsiderando-se a Roma Antiga, onde não havia ligação entre as minas e o Estado, durante muito tempo se afirmou que elas pertenciam à

Coroa. Mais tarde, com o fim do Antigo Regime, passaram a ser consideradas bens do Estado, compreensão que perdura até os dias atuais (Scaff, 2020).

Athias (2020) observa que um conjunto relevante de textos jurídicos contemporâneos ainda perpetua essa tradição histórica, de caráter patrimonialista. Hoje, ela se manifesta como uma forma de apropriação estatal e é constantemente reforçada por normas que submetem as minas ao domínio do Estado. Esse entendimento evidencia, sob as perspectivas histórica, normativa e legal, dentro das normas sociais de cada país, a existência de um vínculo contínuo entre o titular da organização social, atualmente o Estado, e as minas (Athias, 2020).

A evolução dos regramentos legais que regulam a mineração no Brasil mostra que, desde o início da nossa tradição jurídica, o Estado sempre se considerou diretamente ligado às minas e às riquezas minerais, tratando-as como parte de seu próprio patrimônio. Um dos primeiros registros claros dessa visão aparece nas Ordenações Manuelinas, concluídas em 1514 e reformuladas em 1521. Aplicado ao Brasil durante o período colonial, esse conjunto de leis do reino português estabelecia que o rei era o proprietário das minas e dos metais preciosos. Assim, determinava-se que eram de posse do rei “os vieiros e minas d’ouro, ou prata, ou qualquer outro metal” (Coleção Ordenações Manuelinas, 1786, p. 271). Essa regra refletia a centralização do poder nas mãos da Coroa e a organização do império português.

Ao longo da história do Brasil, inclusive após a Independência, a relação entre o Estado e as riquezas minerais continuou a se desenvolver, assumindo novas formas, como será discutido a seguir.

2.1 EVOLUÇÃO DA CONCEPÇÃO DE PROPRIEDADE DOS BENS MINERAIS

O Brasil é marcado por alguns regimes ao longo da história, respectivamente quatro: o Regaliano, o de Acesso, o Dominial e, por fim, o chamado Dominial Republicano (Feigelson; Souza; Costa, 2023; Scaff, 2021; Athias, 2020).

Durante os períodos colonial e imperial, vigorou no Brasil o Regime Regaliano, que atribuía a propriedade de todos os recursos minerais à Coroa Portuguesa e, após a Independência, à Casa Imperial Brasileira (Athias, 2020). Esse regime, justificado pela teoria econômica metalista, que associava a riqueza das nações à posse de metais preciosos, estabelecia clara separação entre a

propriedade do solo, que podia ser particular, e a do subsolo, que era uma regalia real, cuja exploração era controlada pela Coroa mediante o pagamento de tributos como o “quinto” (Scaff, 2021). De fato, a Constituição de 1824, primeira do Brasil independente, manteve esse regime ao silenciar sobre a propriedade das minas, prevalecendo o entendimento central de que o privilégio real havia sido transferido para o Imperador. Isso inaugurou a segunda fase do Regime Regaliano (Calógeras, 1905).

Com a Proclamação da República, a Constituição de 1891, em seu art. 72, § 17, rompeu com o modelo anterior ao estabelecer o Regime de Acessão, que integrava a propriedade do solo e do subsolo, fazendo com que as minas pertencessem aos proprietários do solo (Scaff, 2021). Influenciada pelo liberalismo econômico e pelo federalismo, a constituição também atribuiu aos estados a propriedade das minas em seus territórios (Bitar, 1978; Corrêa, 2018). No entanto, a aplicação plena desse regime gerou resistências, principalmente diante da descoberta de grandes jazidas de minério de ferro e da entrada de capital estrangeiro no setor, o que motivou medidas de controle estatal, como o Decreto nº 2.933/1915 (Lei Pandiá Calógeras) e o Decreto nº 4.265/1921 (Lei Simões Lopes), que impuseram limitações ao direito de propriedade e estabeleceram a mina como uma propriedade distinta do solo, criando um ambiente de tensão preliminar à ruptura de 1930 (Machado; Figueroa, 2020).

A partir da Revolução de 1930, instaurou-se o Regime Dominial, que restaurou a propriedade da União sobre as jazidas e minas, princípio que se mantém até hoje, embora com variações na forma de exploração. A perspectiva atual, designada Regime Dominial Republicano, separa em definitivo a propriedade do solo da do subsolo, transferindo o domínio dos recursos minerais para o Estado (Scaff, 2021).

O Código de Minas (CM) de 1934, instituído pelo Decreto nº 24.642/1934, e a Constituição de 1934, ainda no Regime Dominial, já haviam estabelecido que as jazidas pertenciam à Nação, apesar dos debates sobre se isso configurava um regime *res nullius* ou dominial (Vivacqua, 1942; Santos, 2008). As constituições seguintes (1937, 1946, 1967 e 1969) mantiveram o princípio da propriedade estatal distinta do solo, com variações quanto à participação do capital estrangeiro: as Cartas de 1934 e 1937 restringiam a exploração a Brasileiros, enquanto a de 1946

flexibilizou a atividade para as “sociedades organizadas no País”, entendimento confirmado pelo STF em 1963 (Scaff, 2021).

A Constituição Federal de 1988 pacificou a questão ao definir expressamente, em seu art. 20, inciso IX, que os recursos minerais, inclusive os do subsolo, são bens da União, consolidando o Regime Dominial Republicano (Scaff, 2021). Inicialmente restritiva ao capital estrangeiro, a Carta de 1988 foi alterada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995, que passou a permitir a pesquisa e lavra por empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no país. Dessa maneira, a legislação alinhou-se à necessidade de investimentos e ao contexto econômico global (Brasil, 1995; Scaff, 2021).

2.1.1 Regime Dominial Republicano

O regime constitucional vigente, instituído pela Constituição da República de 1988, manteve e aprofundou o princípio da separação entre a propriedade do solo e a titularidade dos recursos minerais (Brasil, 1988). O art. 176 estabelece a distinção entre a propriedade de jazidas (em lavra ou não) e demais recursos minerais e a do solo para fins de exploração ou aproveitamento, assim como atribui à União, nos termos do art. 20, inciso IX, a titularidade desses bens (Feigelson; Souza; Costa, 2023). Nessa linha, o art. 22, inciso XII, consolida que: “compete privativamente à União legislar sobre: XII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia” (Brasil, 1988).

Essa norma consagrou o Regime Dominial Republicano, afastando a qualificação dos bens minerais como algo sem dono ou como acessórios da propriedade superficial (solo). Eles foram integrados ao domínio público federal e submetidos ao regime jurídico de direito público, que condiciona a exploração de minérios à obtenção de título expedido pela União, mediante autorização, concessão ou licenciamento (Ribeiro, 2006).

A dicotomia entre solo e subsolo encontra-se no art. 1.230 do Código Civil, que exclui do âmbito da propriedade superficial jazidas, minas e demais recursos minerais, potenciais de energia hidráulica e outros bens referidos em leis especiais (Brasil, 2002). Por sua vez, o art. 1.229 do mesmo diploma dispõe que o proprietário pode utilizar o subsolo na medida necessária ao exercício de seu direito de

propriedade, porém não pode impedir atividades realizadas em profundidades que não afetem legitimamente seus interesses (Brasil, 2002; Santos, 2025).

A participação do proprietário do solo nos resultados da lavra, prevista no art. 176, § 2º, da Constituição de 1988 e regulamentada pelo art. 11, alínea “b”, do Código de Mineração, instituído pelo Decreto-Lei nº 227/1967 (Brasil, 1967), representa compensação financeira devida ao superficiário em razão da ocupação e dos ônus decorrentes da atividade minerária em sua propriedade, mas não compreende parcela de domínio sobre os recursos extraídos, cuja titularidade pertence à União (Scaff, 2021). O montante dessa participação corresponde a 50% da arrecadação, a título de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM):

§ 1º A participação de que trata a alínea b do *caput* deste artigo será de cinquenta por cento do valor total devido aos Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da administração direta da União, a título de compensação financeira pela exploração de recursos minerais, conforme previsto no *caput* do art. 6º da Lei nº 7.990, de 29/12/89 e no art. 2º da Lei nº 8.001, de 13/03/90 (Brasil, 1967).

Portanto, o valor pago ao proprietário do imóvel funciona como uma indenização ou remuneração pelo uso da área, e não como reconhecimento de propriedade sobre o minério (Athias, 2020).

A CFEM encontra fundamento no art. 20, § 1º, da Constituição de 1988, sendo regulamentada pelas Leis nº 7.990/1989¹ e nº 8.001/1990², com alterações promovidas pela Lei nº 13.540/2017³. A compensação, devida mensalmente pelos titulares de direitos minerários, envolve alíquotas variáveis conforme a substância mineral extraída e é distribuída na proporção de 60% aos municípios produtores, 15% aos municípios afetados pela atividade, 15% aos estados e 10% à União (Scaff, 2021).

A Constituição de 1988, nos termos do art. 225, § 2º, impõe àquele que explorar recursos minerais o dever de recuperar o meio ambiente degradado por

¹ Institui, para os estados, Distrito Federal e municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continentais, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências (art. 21, XIX, da CF).

² Define os percentuais de distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências (Brasil, 1989).

³ Altera as Leis nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e nº 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a CFEM (Brasil, 1990).

essa atividade, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei (Machado; Figueroa, 2020; Athias, 2020). Os arts. 57 e 87 do Código de Mineração (Brasil, 1967), que estabeleciam mecanismos de proteção ao titular de direitos minerários, com garantias contra esbulho possessório, e asseguravam instrumentos jurídicos para resguardar a estabilidade da atividade extrativa, inserindo-se no regime jurídico específico da mineração (Ribeiro, 2006), foram revogados pela Lei nº 14.066/2020 (Brasil, 2020).

Efetivamente, o Regime Dominial Republicano, vigente na Constituição da República de 1988, estrutura-se a partir de três pilares normativos centrais: (i) titularidade pública dos recursos minerais, (ii) separação jurídica entre solo e subsolo e (iii) exigência de outorga estatal para o aproveitamento econômico das jazidas. Nos termos do art. 20, inciso IX, os recursos minerais pertencem à União, independentemente de estarem situados em propriedade privada. O art. 176 reafirma a diferença entre a propriedade de jazidas, em lavra ou não, e a do solo para fins de exploração ou aproveitamento, consagrando a separação entre a titularidade dominial do bem mineral e a propriedade superficial (Brasil, 1988).

Essa distinção é reiterada pelo Código Civil (arts. 1.229 e 1.230), que exclui expressamente as jazidas e minas do âmbito do domínio do proprietário do terreno (Brasil, 2002). A exploração dos recursos minerais depende de título jurídico específico expedido pelo poder público, nos termos do Código de Mineração, mediante regimes de autorização, concessão, licenciamento ou Permissão de Lavra Garimpeira (PLG) (Brasil, 1967). Não há possibilidade de exploração minerária fundada apenas na titularidade da propriedade do solo, uma vez que o domínio do recurso mineral é público e seu aproveitamento está submetido ao regime jurídico de direito público.

Dessa forma, no Regime Dominial Republicano, o recurso mineral é um bem público federal, cuja exploração depende de título administrativo específico, e o proprietário do solo detém apenas direitos compensatórios decorrentes da ocupação da área e dos impactos da atividade mineradora, sem qualquer parcela de domínio sobre a substância mineral. É dentro de tal contexto normativo, de titularidade pública, exploração condicionada à outorga estatal e estrutura regulatória administrativa, que se inserem os instrumentos previstos na legislação mineral. Entre eles, está a Guia de Utilização, mecanismo que permite a lavra excepcional e

temporária durante a fase de pesquisa, sem a expedição da portaria de lavra. Sua operacionalização depende da atuação da Agência Nacional de Mineração.

2.2 FUNDAMENTOS DO DIREITO

Discutem-se, nesta seção, os fundamentos relacionados à dualidade da propriedade ou dualidade imobiliária, a propriedade do produto da lavra, a aplicação da pesquisa e da lavra a partir de autorização e o fundamento normativo aplicado em face do direito de legislar sobre a atividade minerária.

2.2.1 Dualidade da Propriedade

A chamada dualidade da propriedade, ou dualidade imobiliária, marca o fim do Regime de Acessão, no qual o que existia no subsolo era posse do superficiário. Passa a valer, então, um novo modelo: a propriedade da superfície e a do subsolo são tratadas de forma distinta, cada uma com sua própria autonomia (Gonçalves, 2009).

Souza (2009) explicita que o art. 20, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, ao qualificar os recursos minerais como bens da União, não lhes atribui a natureza de bens nacionais comuns, mas como patrimônio nacional submetido a regime jurídico especial de exploração. Na mesma linha de entendimento, Castro Júnior (2019) amplia a análise ao sustentar que a titularidade da União sobre os recursos minerais *in natura* configura propriedade pública institucional, distinta da propriedade privada tradicional, uma vez que não implica poder de livre disposição, isto é, não existe a prerrogativa de administrar os bens conforme a própria vontade, e sim em benefício do interesse nacional (Castro Júnior, 2019).

Essa divisão não se limita à existência de dois titulares diversos, contempla a convivência de dois regimes jurídicos proprietários incidentes sobre idêntico espaço geográfico: um disciplinado pelo Direito Civil, atinente ao solo, e outro regido pelo Direito Minerário, relativo ao subsolo (Freire, 2009). Nesse enquadramento, compreende-se que a jazida, enquanto bem imóvel autônomo (Decreto-Lei nº 227/1967, art. 84), não é uma *res nullius*, como seria interpretado em sistemas pretéritos, mas uma *res publica* em estado potencial, cujo domínio pleno pela União somente se materializa mediante a individuação do bem mineral (Garcia, 2013).

Tal coexistência, marcada por tensões estruturais, impõe reinterpretação do direito de propriedade sob caráter da função social e da primazia do interesse público na exploração de riquezas estratégicas. Para Pinto (2009), a dualidade consubstancia processo de desconstituição jurídica do direito de superfície clássico, impondo ao titular do solo o dever jurídico de tolerar as atividades de pesquisa e lavra, desde que regularmente autorizadas pela União e indenizadas na forma da lei.

Em aprofundamento analítico, Rocha e Lacerda (1983) já identificavam essa servidão constitucional como elemento inerente à estrutura da propriedade no território Brasileiro, haja vista o titular da superfície não poder se opor à exploração de riquezas que não integram seu patrimônio. Nesse sentido, Gonçalves (2009) afirma que o sistema minerário Brasileiro adota técnica de afetação pública de bens, na qual a União exerce dominialidade sobre os recursos, enquanto o particular detém a posse direta e o direito de lavra mediante títulos administrativos. Essa dupla propriedade configura a complexa engrenagem jurídica que se destina a compatibilizar o interesse privado do superficiário, o interesse empresarial do minerador e o interesse público da União, “cujo equilíbrio se sustenta por mecanismos de participação nos resultados e compensações financeiras” (Gandara *et al.*, 2011, p. 318).

2.2.2 Propriedade do Produto da Lavra

A Constituição Federal garante ao concessionário o direito de propriedade sobre o produto da lavra, como previsto no *caput* do art. 176 (Brasil, 1988). Isso significa que, quando extraído, o minério deixa de ser um bem público pertencente à União e torna-se um bem privado de propriedade do minerador (Ribeiro, 2006). Segundo Serra (2000), essa transferência não ocorre por meio de contrato de compra e venda com a União; trata-se, na verdade, de uma forma originária de aquisição da propriedade, decorrente diretamente do direito conferido pela concessão de lavra.

Garcia (2013) analisa a natureza jurídica do direito minerário, qualificando-o como um direito real sobre coisa alheia em formação, que se transforma em propriedade plena no momento da individuação do bem mineral. Essa abordagem é complementada por Souza e Tavares (2011), que investigam as implicações econômicas da garantia conferida ao concessionário. Para os autores, tal garantia

constitui o principal incentivo à assunção dos riscos geológicos e aos investimentos vultosos inerentes à atividade minerária, uma vez que assegura ao empreendedor a apropriação dos frutos de seu trabalho e capital. Como destacam: “A segurança jurídica proporcionada por esse dispositivo é o alicerce do regime concessório, sem o qual inexistiria incentivo privado à exploração de bens públicos” (Souza; Tavares, 2011, p. 9).

Não obstante, a doutrina dedica-se igualmente à delimitação das restrições e dos contornos desse direito. Conforme adverte Freire (2010), a propriedade do produto da lavra não ostenta caráter absoluto, é condicionada ao cumprimento rigoroso das obrigações estabelecidas pelo título minerário e pela legislação ambiental. O produto da lavra obtido em desconformidade com o Plano de Aproveitamento Econômico (PAE) ou extraído de substância não autorizada não legitima a aquisição da propriedade, caracterizando extração ilícita e submetendo o minerador às sanções administrativas e penais pertinentes (Decreto-Lei nº 227/1967, art. 47, III, e art. 65). Nesse aspecto, Feigelson e Lima Filho (2013) evidenciam a centralidade do PAE como instrumento delimitador da atividade e, por conseguinte, da própria extensão do direito de propriedade sobre o material extraído.

Ademais, a responsabilidade pós-lavra, compreendida na obrigação de recuperação de áreas degradadas (Decreto-Lei nº 227/1967, art. 47-A), demonstra que a titularidade do produto não exonera o concessionário de encargos socioambientais (Ferrara et al., 2012).

A titularidade do minério extraído é um direito assegurado, porém inserido em complexo normativo de deveres que condicionam e conformam seu exercício legítimo (Rocha; Lacerda, 1983).

2.2.3 Organização e controle da atividade minerária

A organização da atividade minerária nos regimes de autorização para pesquisa e concessão para lavra configura procedimento administrativo complexo e bifásico, orientado à salvaguarda do interesse público na administração dos recursos minerais. Conforme Freire (2019), a autorização de pesquisa constitui ato administrativo de natureza precária e discricionária, que confere ao titular direito subjetivo à execução de trabalhos exploratórios e à prioridade na obtenção da concessão de lavra, caso seja comprovada a existência da jazida. Ribeiro (2006)

aprofunda a natureza desse direito de prioridade, distinguindo-o do direito adquirido à lavra, uma vez que a outorga definitiva da concessão permanece condicionada a juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública, bem como ao atendimento de requisitos, que incluem a aprovação do Relatório Final de Pesquisa (RFP) e a demonstração de viabilidade econômica do empreendimento. O RFP é o documento técnico-científico que formaliza a descoberta e avaliação da jazida, sendo sua aprovação pela ANM, nos termos do art. 30 do Código de Minas (Brasil, 1967), requisito indispensável para o exercício do direito de requerer a lavra (Gandara et al., 2011).

A transição da fase de pesquisa à fase de lavra, mediante outorga da concessão, consolida o direito de exploração industrial da jazida, convertendo o título precário em direito real administrativo, dotado de maior estabilidade jurídica (Serra, 2000). Para Belisário (2011), a concessão de lavra, formalizada por portaria ministerial, configura ato vinculado decorrente do cumprimento, pelo titular da pesquisa, de todas as exigências legais e regulamentares, especialmente da apresentação e aprovação do Plano de Aproveitamento Econômico.

O referido plano, nos termos do art. 39 do Código de Minas (Brasil, 1967), constitui o projeto executivo da mina, abrangendo desde o método de lavra até as medidas de segurança e beneficiamento, cuja aprovação pela ANM vincula tanto o concessionário quanto a Administração Pública (Souza, 2009). Alves (2011) sublinha a função do PAE como instrumento de planejamento e controle, que concretiza o princípio do aproveitamento racional da jazida e previne práticas de exploração predatória. Ademais, conforme observam Ribeiro, Feigelson e Freitas (2015), a aprovação do PAE representa momento de convergência com o licenciamento ambiental, que deve ser previamente obtido, integrando a viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento, sob a fiscalização da ANM e dos órgãos ambientais, em conformidade com os arts. 47 e 63 do Código Minerário (Brasil, 1967).

2.2.4 Competência para Legislar

A competência privativa da União para legislar sobre jazidas, minas e demais recursos minerais, prevista no art. 22, inciso XII, da Constituição Federal (Brasil, 1988) traduz exigência de unidade normativa nacional e gestão estratégica de bens

imprescindíveis ao desenvolvimento do país. Márcio P. Souza (2009) explicita que a centralização normativa objetiva obstar a formação de um direito minerário estadual apto a fragmentar o mercado, instituir barreiras econômicas e comprometer a segurança jurídica dos investimentos, os quais, por sua própria natureza, abarcam horizonte temporal dilatado e incidência territorial múltipla.

Em consonância com tal compreensão, Pellegrino (2012) sustenta que a competência prevista no art. 22, inciso XII, possui caráter exaustivo, abrangendo a integralidade dos aspectos jurídicos da atividade minerária, desde a definição dos regimes de aproveitamento até a disciplina das sanções decorrentes do descumprimento regulatório, materializadas no Código de Minas e na legislação complementar. Tal exclusividade legislativa, para Castro Júnior (2019), resulta da dominialidade dos recursos minerais atribuída à União (CF/1988, art. 20, IX), pois seria incoerente que o ente titular do bem não dispusesse da prerrogativa de estabelecer as diretrizes gerais de exploração da propriedade.

Todavia, a privatividade da competência legislativa implica arranjo cooperativo no qual os demais entes federativos exercem atribuições correlatas igualmente indispensáveis. Conforme assinala Freire (2009), a competência da União para legislar sobre minas não afasta a competência comum de estados e municípios para proteger o meio ambiente (CF/1988, art. 23, VI), o que se concretiza no poder-dever de promover o licenciamento ambiental dos empreendimentos minerários, desde que observadas as normas gerais editadas pela União.

A análise de Werkema e Gandara (2011) demonstra que o licenciamento ambiental, ainda que de competência executória dos estados ou do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), deve conformar-se às diretrizes estabelecidas no Código de Minas e às resoluções do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e da ANM, sob pena de usurpação de competência. Ademais, a Constituição Federal, em seu art. 20, § 1º, assegura participação de estados e municípios no resultado da exploração por meio da CFEM, inserindo-os como beneficiários diretos do processo, sem lhes atribuir competência legislativa sobre a atividade-fim (Brasil, 1988).

2.2.5 Participação

A participação do proprietário do solo nos resultados da lavra, assegurada pelo art. 176, § 2º, da Constituição Federal, é uma forma de recomposição econômica no âmbito do sistema de dualidade imobiliária. Essa compensação busca reparar as limitações e os encargos que a atividade minerária gera ao imóvel do superficiário, dentro do sistema em que a propriedade do solo é separada da propriedade dos recursos minerais (Brasil, 1988).

Para Trindade (2009), tal participação não se caracteriza como indenização por danos, mas como *royalty* devido ao proprietário em razão da exploração de riqueza que, embora não integre seu patrimônio, encontra-se situada em seu terreno, configurando direito de vizinhança econômico ou renda da terra com assento constitucional. Já Ataíde (2022), aprofundando a distinção, esclarece que a renda e a indenização pelos danos decorrentes da fase de pesquisa (Decreto-Lei nº 227/1967, art. 27) têm natureza reparatória e compensatória imediata, “enquanto a participação nos resultados da lavra possui uma natureza remuneratória, correspondente a percentual incidente sobre o valor da produção, calculado nos termos da Lei nº 8.001/1990, que o fixa em 50% do valor da CFEM devida ao Estado” (Souza, 2011, p. 98). A natureza jurídica dessa prestação, examinada por Pinto (2009), é qualificada como obrigação atribuída ao minerador, vinculada à jazida, e como direito pessoal do proprietário do solo, insuscetível de transferência autônoma em relação ao imóvel, conforme dispõe o art. 12 do Código de Minas, mas passível de cessão de crédito.

A efetividade desse direito de matriz constitucional tem sido reiteradamente reconhecida pela jurisprudência, que o resguarda inclusive diante de interpretações restritivas oriundas da Administração Pública. No julgamento do Tribunal de Justiça de Mato Grosso - Apelação Cível (AC) nº 1003999-53.2022.8.11.0013, 2025 -, decidiu-se que, fora da área autorizada ao detentor de Permissão de Lavra Garimpeira, a extração de cascalho, tecnicamente classificado como estéril, seguida de doação do produto ao ente público, não dispensa a autorização do proprietário do solo. O acórdão fixou o seguinte entendimento: a garantia constitucional prevista no art. 176, § 2º, prevalece sobre normas infralegais que eventualmente pretendam mitigá-la, e o direito à participação nos resultados ou à anuência prévia do superficiário incide sobre qualquer extração de substância mineral, independentemente da destinação final ou classificação técnica do material (Brasil, 1988).

Feigelson e Lima Filho (2013) advertem para o risco de a regulamentação infralegal reduzir a eficácia de direitos constitucionalmente assegurados, impondo ao intérprete, em observância ao princípio da supremacia da Constituição Federal, garantir a máxima efetividade ao direito do proprietário do solo (Brasil, 1988). A decisão judicial, por ter reafirmado a exigência de autorização do proprietário ou da participação dele nos resultados, aplicou o ordenamento jurídico e preservou o núcleo essencial do direito fundamental de propriedade. Assim, assegura-se que a exploração mineral em terras particulares não resulte em enriquecimento sem causa em detrimento do superficiário (Feigelson; Lima Filho, 2013).

2.3 PRINCÍPIOS APLICADOS

Examinam-se, nesta seção, os princípios gerais que podem ser consolidados primariamente dentro do escopo do serviço e da Administração Pública, bem como sua aplicação diretamente ao caso concreto.

2.3.1 Princípios Gerais

O princípio da legalidade, fundamento clássico do Estado de Direito, impõe que a atuação da Administração Pública minerária se encontre estritamente vinculada às determinações legais, diversamente da esfera privada, na qual se admite a prática de todos os atos não vedados por lei (Meirelles, 2023).

A doutrina contemporânea do Direito Minerário amplia a ideia tradicional de legalidade para o chamado princípio da juridicidade. Isso significa que a ANM e o Ministério de Minas e Energia devem obedecer não apenas às leis, mas a todo o ordenamento jurídico, incluindo os princípios constitucionais e valores fundamentais da atividade de mineração, como a proteção ambiental e a função social da propriedade (Freire, 2019).

Nesse contexto, o princípio da impessoalidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal, exige que a Administração Pública trate todos os interessados igualmente. Isso se aplica, por exemplo, tanto à concessão de alvarás de pesquisa com base no critério de prioridade quanto à imposição de sanções, sendo proibidos favorecimentos ou discriminações sem justificativa de interesse público (Castro Júnior, 2019).

Da mesma forma, o princípio da moralidade administrativa determina que os agentes públicos atuem com probidade, lealdade institucional e em favor do coletivo. Assim, atos praticados com desvio de finalidade ou em benefício de interesses particulares podem ser considerados inválidos (Pellegrino, 2012).

A publicidade é um princípio básico da Administração Pública e exige transparência nos atos relacionados à atividade minerária, com vistas a permitir o controle social sobre a gestão dos recursos minerais pertencentes à União. Contudo, em algumas situações, o sigilo pode ser admitido, especialmente em processos administrativos minerários após a concessão do título, conforme previsto na Portaria DNPM nº 201/2006. Essa restrição busca proteger a concorrência e impedir que terceiros utilizem de forma indevida informações estratégicas sobre pesquisas minerais em andamento (Gandara et al., 2011).

O princípio da eficiência demanda que a ANM e os demais órgãos públicos atuem de maneira rápida, técnica e eficaz, a fim de evitar burocracias desnecessárias que possam dificultar projetos minerários importantes para a economia do país (Figueiredo, 2023). Na visão de Souza e Tavares (2011), uma atuação administrativa eficiente aumenta a segurança jurídica e favorece a atração de investimentos, conciliando interesses privados com o interesse público no desenvolvimento econômico. Para Souza e Tavares (2011), a eficiência procedimental e regulatória projeta efeitos diretos sobre a segurança jurídica e a atração de investimentos, articulando interesses privados e interesse público desenvolvimentista.

Já o princípio da supremacia do interesse público fundamenta institutos específicos do Direito Minerário, como as servidões minerárias e o direito de ingresso em propriedade privada para realização de pesquisas (Decreto-Lei nº 227/1967, arts. 27 e 59). Como as jazidas não podem ser deslocadas, o interesse coletivo na exploração desses recursos prevalece sobre a oposição do proprietário do solo (Trindade, 2009; Freire, 2010).

O princípio da confiança legítima protege as expectativas criadas por atos e práticas administrativas já consolidadas. Assim, o poder público não deve promover mudanças repentinas nas regras aplicáveis à mineração sem prever mecanismos de transição adequados, especialmente quando isso puder prejudicar planejamentos realizados de boa-fé pelos mineradores (Feigelson; Lima Filho, 2013).

Por fim, o devido processo legal e o contraditório também são preceitos que regem a Administração Pública dos recursos minerais (CF/1988, art. 5º, LIV e LV). Logo, tanto a concessão de títulos minerários quanto a aplicação de sanções devem assegurar o direito de defesa e de manifestação dos interessados. Por essa razão, um alvará não pode ser revogado ou declarado caduco sem garantia de ampla defesa, sob pena de nulidade do ato administrativo (Ribeiro; Feigelson; Freitas, 2015). Tal entendimento foi atestado pelo Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região (processo MS 2001.41.00.004576/RO).

2.3.2 Princípios Específicos

O princípio da prioridade, elemento estruturante do sistema Brasileiro de outorga de direitos minerários, funciona como mecanismo de acesso às áreas livres para pesquisa, em substituição ao procedimento licitatório clássico, inadequado diante da vastidão territorial e da incerteza geológica (Freire, 2019). De acordo com o art. 11, alínea “a”, do Código de Minas, o direito de prioridade para obter autorização de pesquisa é garantido ao interessado que primeiro apresentar à ANM um requerimento referente a uma área livre, desde que cumpridos os requisitos legais. Assim, estabelece-se uma ordem cronológica, que assegura ao primeiro requerente uma expectativa de direito de exploração mineral (Brasil, 1967).

Para Trindade (2009), tal lógica, ainda que mitigada em hipóteses excepcionais, como os editais de disponibilidade, estimula o investimento privado na descoberta de novas jazidas ao premiar a iniciativa e a assunção de risco empresarial, viabilizando que a União, desprovida de capilaridade operacional para pesquisar todo o território, promova o conhecimento e o aproveitamento de seus bens. Gandara et al. (2011) assinalam que o princípio em questão sofreu distorções históricas associadas a práticas especulativas, o que motivou a adoção de mecanismos de aperfeiçoamento administrativo, sem abandono da premissa estruturante. A prioridade não ostenta caráter absoluto, pois depende da manutenção da regularidade e do cumprimento das obrigações pelo titular, mas constitui fundamento de isonomia e previsibilidade na aquisição dos direitos de pesquisa (Alves, 2011).

O princípio da prevalência da mineração sobre a maioria das atividades econômicas e dos interesses privados, intrinsecamente vinculado à supremacia do

interesse público primário, decorre da rigidez locacional das jazidas e da essencialidade dos bens minerais para a coletividade. Conforme William Freire (2010), o minerador não dispõe de liberdade para escolher em que lugar instalar seu empreendimento, devendo explorar a jazida onde ela se encontra. Portanto, é necessário um regime jurídico capaz de assegurar condições diferenciadas para que a atividade de interesse público primário não seja inviabilizada por interesses privados ou atividades concorrentes.

Essa prevalência manifesta-se na declaração de utilidade pública da mineração para fins de desapropriação (Decreto-Lei nº 3.365/1941, art. 5º, “f”) e no conceito de utilidade pública do Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012, art. 3º, VIII, “b”), que permite a supressão de vegetação em áreas protegidas mediante compensação para viabilização do empreendimento (Castro Júnior, 2019). Rocha e Lacerda (1983) já haviam indicado que o Direito Minerário opera hierarquização de interesses, na qual o proveito coletivo da riqueza mineral prevalece, como regra, sobre outras atividades, como agricultura, lazer ou preservação estrita, observados os limites da função socioambiental e as compensações devidas. Garcia (2013) adverte, entretanto, que tal prevalência demanda ponderação, especialmente diante de colisões com direitos fundamentais de comunidades tradicionais ou com a tutela de bens ambientais de valor excepcional, impondo juízo de proporcionalidade em cada caso. Ainda assim, nos conflitos com atividades destituídas do mesmo grau de interesse público primário, a mineração tende a prevalecer, desde que exercida de modo responsável e sustentável (Souza, 2011).

O princípio do interesse nacional, que perpassa o regime jurídico dos recursos minerais, encontra fundamento no art. 176, § 1º, da CF/1988. Longe de constituir fórmula retórica, impõe que a outorga de títulos e a regulação da atividade se orientem pelo desenvolvimento econômico e social do país, e não exclusivamente pela satisfação de interesses privados do minerador ou do proprietário do solo (Souza, 2009).

Serra (2000) relaciona esse princípio à natureza estratégica dos recursos minerais como bens da União, destinados a suprir a indústria nacional, contribuir para o superávit da balança comercial, gerar receitas por meio da CFEM e revertê-las à coletividade. O interesse nacional fundamenta, ainda, a instituição de reservas nacionais de determinadas substâncias (Decreto-Lei nº 227/1967, art. 54) ou a imposição de condicionamentos à participação de capital estrangeiro em áreas

específicas, como a faixa de fronteira, conforme o art. 176, § 1º, da CF/1988 (Pellegrino, 2012).

Feigelson e Lima Filho (2013) sustentam que a interpretação do interesse nacional deve ser contextual e evolutiva, evitando tanto intervencionismo desproporcional que iniba investimentos quanto liberalização excessiva que comprometa o desenvolvimento soberano. A norma autoriza o poder concedente a avaliar, em ponderação com outros princípios, se determinado projeto minerário contribui para os objetivos fundamentais da República (Costa, 2009), razão pela qual a mineração se qualifica como atividade de relevante interesse público, cujas continuidade e segurança jurídica demandam proteção estatal (Brasil, 1988, art. 21, XXV).

Por derradeiro, o princípio da dualidade imobiliária, elemento estruturante do regime proprietário no Direito Minerário, estabelece a separação jurídica entre a propriedade do solo, ordinariamente privada, e a titularidade dos recursos minerais nele contidos, pertencentes à União. Nos termos do art. 20, inciso IX, c/c o art. 176 da CF/1988, a propriedade das jazidas, em lavra ou não, se distingue da propriedade do solo para fins de exploração ou aproveitamento, afastando o Regime de Acesso, que prevaleceu em ordenamentos pretéritos (Brasil, 1988).

Trindade (2009) assinala que tal inovação constitucional não apenas consagrou a dualidade, mas atribuiu à União a titularidade dos recursos minerais, retirando-os da categoria de *res nullius* e submetendo-os a regime de dominialidade pública. Pinto (2009) observa que essa cisão implica, simultaneamente, impossibilidade de o proprietário do solo dispor das riquezas do subsolo e necessidade de compatibilização com a garantia de participação nos resultados da lavra (CF/1988, art. 176, § 2º). O art. 84 do Código de Minas reforça essa dicotomia ao estabelecer que a jazida constitui bem imóvel distinto do solo, de modo que a titularidade do terreno não se estende ao minério ou à substância mineral útil existente no subsolo (Brasil, 1967).

Isso posto, a dualidade imobiliária não se limita à distinção física entre solo e subsolo, também institui regime jurídico complexo, de pluralidade de titulares e estatutos proprietários diferenciados. Isso exige do intérprete abordagem sistemática apta a administrar conflitos decorrentes dessa coexistência e a asseverar a primazia do interesse público na exploração dos bens pertencentes à União (Werkema; Gandara, 2011; Costa, 2009).

3 REGIMES DE APROVEITAMENTO

A conformação normativa referente ao acesso e ao aproveitamento dos recursos minerais no Brasil, por determinação do art. 176 da Constituição da República de 1988 (Brasil, 1988), se estrutura em regimes jurídicos diferenciados, em razão da natureza da substância mineral, da dimensão do empreendimento e da qualificação jurídica do sujeito interessado em desenvolvê-lo.

A doutrina, ao proceder à interpretação do art. 2º do Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227/1967), reconhece, de forma reiterada, a existência de cinco regimes estruturantes, aos quais se acrescenta, por imposição constitucional, o regime de monopolização incidente sobre substâncias determinadas. Compreender bem esses regimes é essencial para interpretar corretamente quais são os direitos e deveres associados aos agentes do setor (Ataíde, 2022).

Nesse cenário, a outorga de títulos minerários, especialmente após a instituição da Agência Nacional de Mineração pela Lei nº 13.575/2017, passou a demandar do intérprete exame minucioso das competências administrativas e das inter-relações estabelecidas entre os diversos procedimentos. Anteriormente à ANM, a literatura especializada já apontava a complexidade intrínseca ao modelo Brasileiro, o qual, em contraste com sistemas unitários adotados em outros ordenamentos, compartimenta o direito de minerar em fases e categorias juridicamente autônomas (Ribeiro, 2006).

Essa compartimentação não se limita a formalismo procedimental, orientando-se à preservação do interesse público na gestão dos recursos minerais pertencentes à União em cada etapa do ciclo produtivo, desde a investigação geológica até a efetiva comercialização do bem mineral extraído. Distintos regimes de aproveitamento, com correspondentes fases procedimentais e obrigações legais específicas, encontram-se sistematizados no Quadro 1, o qual possibilita a visualização comparativa da estrutura normativa incidente sobre cada modalidade extrativa.

Quadro 1: Regimes de aproveitamento na lei Brasileira

Regime	Fundamentos Normativos	Títulos e Fases	Obrigações Principais
--------	------------------------	-----------------	-----------------------

Regime	Fundamentos Normativos	Títulos e Fases	Obrigações Principais
Autorização de Pesquisa	Art. 2º, II; arts. 14-35 do CM; Lei nº 13.575/2017	Requerimento de Pesquisa Mineral (REPEM) → Alvará de Pesquisa (ANM) → Relatório Final de Pesquisa	Pagamento de emolumentos; taxa anual por hectare (TAH); comunicação do início dos trabalhos; Declaração de Investimento em Pesquisa Mineral (DIPEM); apresentação do RFP no prazo do alvará; responsabilidade profissional por técnico habilitado
Concessão de Lavra	Art. 2º, I; arts. 36-58 do CM; Lei nº 14.066/2020	Requerimento de Lavra (até 1 ano após aprovação do RFP) → Portaria de Lavra (MME/ANM) → Imissão de Posse	Licença Ambiental de Operação (LO); apresentação do PAE com Plano de Fechamento de Mina; Relatório Anual de Lavra (RAL); CFEM mensal; recuperação ambiental; observância das regras de segurança de barragens
Licenciamento	Art. 2º, III; Lei nº 6.567/1978	Licença Municipal → Requerimento de Registro de Licença (ANM) → Registro de Licença	Licença ambiental prévia; autorização do proprietário do solo; área limitada a 50 ha; CFEM; RAL; restrição a substâncias de uso imediato na construção civil
Permissão de Lavra Garimpeira	Art. 2º, IV; Lei nº 7.805/1989	Requerimento de PLG → Portaria de Permissão (ANM) → Registro de Lavra Garimpeira	Licença ambiental; área de até 50 ha (1.000 ha para cooperativas); RAL específico; observância das normas de segurança; vedação ao uso de explosivos
Registro de Extração	Parágrafo único do art. 2º do CM; art. 1º da Lei nº 6.567/1978	Requerimento de Registro de Extração (ANM) → Declaração de Registro de Extração	Exclusividade para entes públicos; licenciamento ambiental; anuência do titular de direitos preexistentes; vedação à comercialização; área limitada a 5 ha
Monopolização	Art. 177 da CF/1988; art. 10 do CM	Execução direta ou indireta pela União, por meio de empresas estatais	Observância da legislação setorial específica (Lei nº 9.478/1997; legislação nuclear); regime de exclusividade; inaplicabilidade do regime geral de outorga

Fonte: Elaborado pelo Autor (2026)

Conforme o Quadro 1, o legislador ordinário e o poder constituinte derivado delinearam instrumentos jurídicos diferenciados para atender às especificidades de cada substância e de cada modelo exploratório. A sistematização proposta, ao congrega fundamentos normativos, títulos expedidos em cada etapa procedimental e obrigações correlatas, viabiliza a apreensão da racionalidade que orienta a gradação da intervenção estatal e o grau de complexidade imposto ao empreendedor (Bastida, 2022).

3.1. Autorização de Pesquisa / Concessão de Lavra

O Regime de Autorização de Pesquisa, instituído pelo inciso II do art. 2º do Código de Mineração, compreende ato administrativo de natureza precária e discricionária, por meio do qual a ANM confere ao interessado a permissão de executar, em área delimitada, os trabalhos necessários à caracterização e avaliação da jazida, bem como à verificação da viabilidade econômica do aproveitamento mineral (Brasil, 1967). Nos termos do art. 14 do CM, a pesquisa compreende um conjunto tecnicamente articulado de operações, que abrange levantamentos geológicos de superfície e ensaios de beneficiamento em laboratório. O requerimento, atualmente formalizado pelo Sistema REPEM, deve conter plano de pesquisa elaborado sob responsabilidade de profissional habilitado, conforme o art. 15 e seguintes do CM. A aprovação do plano constitui requisito imprescindível à expedição do alvará de pesquisa, que assegura ao titular direito de prioridade para requerer a concessão de lavra, sem prerrogativa de exploração econômica (Freire, 2009).

Durante a vigência do alvará de pesquisa, cujo prazo varia de um a três anos, admitida prorrogação nas hipóteses legais, o titular submete-se a obrigações legais e regulamentares, incluindo o recolhimento da taxa anual por hectare, a comunicação do início das atividades de pesquisa e a apresentação do RFP. O descumprimento injustificado do cronograma enseja sanções administrativas, que podem culminar na caducidade do título (Souza, 2009). A ausência do relatório acarreta multa calculada por hectare. Admite-se a dispensa do documento apenas excepcionalmente, conforme o § 3º do mesmo dispositivo, conforme critérios fixados pela ANM.

A fase de pesquisa corresponde ao momento de produção de conhecimento geológico e de quantificação do recurso mineral, constituindo base técnica para a decisão administrativa quanto à outorga da lavra. A disciplina normativa revela a compreensão de que a pesquisa mineral, ainda que não assegure direito à lavra, incorpora ao acervo técnico da ANM informações geológicas relevantes, inclusive quando os resultados são negativos (Brasil, 1967).

Com a aprovação do Relatório Final pela ANM, o titular pode requerer a concessão de lavra, prevista no inciso I do art. 2º do Código de Mineração. Trata-se de ato administrativo de natureza contratual e eficácia definitiva, formalizado por Portaria de Lavra expedida pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, conforme o

art. 43 do CM, após verificação dos requisitos técnicos, jurídicos e ambientais (Barreto, 2001).

O requerimento deve ser acompanhado do Plano de Aproveitamento Econômico, que discrimina método de mineração, beneficiamento, transporte e plano de fechamento da mina. A Lei nº 14.066/2020, editada em reação a desastres com barragens, alterou o art. 39 do CM, introduzindo a exigência de inserção do plano de ação de emergência no PAE e a proibição da técnica de alteamento a montante (Bastida, 2022).

A concessão transfere a propriedade do bem mineral extraído ao concessionário e impõe a este, obrigações, como a apresentação do Relatório Anual de Lavra, o cumprimento do plano aprovado e o recolhimento mensal da CFEM⁴. A responsabilidade do concessionário projeta-se além da extração, abrangendo a recuperação ambiental da área degradada e o descomissionamento das instalações, sob pena de caducidade e responsabilização civil, nos termos do art. 47-A do CM (Pinto, 2009).

Qualificada como direito real sobre coisa alheia em formação (Bastida, 2008; Azevedo et al., 2021), a concessão consolida-se com a incorporação do minério ao patrimônio do minerador. O poder concedente, responsável por fiscalizar permanentemente a outorga, pode declarar caducidade nas hipóteses previstas no art. 65 do CM, inclusive em casos de lavra ambiciosa, danos ambientais relevantes ou paralisação injustificada das atividades minerárias (Rocha e Lacerda, 1983).

3.2. Demais regimes

Ao lado dos Regimes de Autorização e Concessão, o ordenamento jurídico institui o Regime de Licenciamento, disciplinado pela Lei nº 6.567/1978 e pelo inciso III do art. 2º do Código de Mineração. Trata-se de modalidade procedimental simplificada, aplicável às substâncias de emprego imediato na construção civil, às argilas vermelhas e ao calcário para corretivo de solo. Sua especificidade reside na dispensa de pesquisa mineral prévia, uma vez que considera materiais de

⁴ A disciplina da CFEM, após a Lei nº 13.540/2017, tem suscitado controvérsias quanto à base de cálculo e à natureza jurídica, especialmente no tocante à inclusão de despesas de transporte e seguro, tema objeto de intenso debate doutrinário e judicial (Castro Júnior, 2019).

ocorrência disseminada e reduzido valor unitário, cuja viabilidade econômica independe de estudos geológicos complexos (Gandara et al., 2011).

O título correspondente é o Registro de Licença, condicionado à obtenção prévia de licença ambiental e de autorização municipal, conforme a legislação urbanística. Quanto à extensão territorial, admite-se área máxima de 50 hectares, sendo a titularidade restrita ao proprietário do solo ou a alguém expressamente autorizado por ele, diversamente dos regimes de pesquisa e lavra.

Por combinar anuência municipal com registro federal, esse regime possui natureza híbrida, o que pode gerar conflitos de competência e dificuldades de coordenação entre as diferentes instâncias envolvidas. Isso ocorre, sobretudo, quando os municípios extrapolam suas atribuições legais ou entram em conflito com as normas federais aplicáveis à mineração (Serra, 2000).

O titular submete-se às obrigações inerentes à atividade extrativa, incluindo CFEM e RAL, e permanece sujeito à fiscalização da ANM quanto à segurança e ao aproveitamento racional. A simplificação procedimental não implica afastamento das responsabilidades técnicas e ambientais, conforme entendimento consolidado pelos tribunais superiores à luz do art. 225 da CF/1988 (Brasil, 1988).

Diferentemente do Regime de Licenciamento, voltado sobretudo a substâncias de emprego imediato na construção civil, o Regime de Permissão de Lavra Garimpeira, previsto na Lei nº 7.805/1989 e no inciso IV do art. 2º do Código de Mineração, destina-se ao aproveitamento de substâncias garimpáveis em depósitos aluvionares, eluvionares ou coluviais, nos quais a escala produtiva não justifica investimentos próprios da mineração industrial. A permissão é concedida pela ANM, pelo prazo de cinco anos (renovável), a Brasileiros, pessoas físicas ou cooperativas (Brasil, 1989).

Nesse enquadramento, a área máxima corresponde a 50 hectares por requerente, podendo atingir 1.000 hectares no caso de cooperativas (Brasil, 1989). Ademais, a análise do garimpo evidencia tensão entre formalização e riscos de degradação ambiental e conflitos fundiários, intensificados em regiões como a Amazônia Legal (Trindade, 2009).

O título autoriza extração imediata, dispensando pesquisa prévia, e impõe a apresentação do Relatório Anual de Lavra Garimpeira, com dados sobre produção, reservas e condições de segurança. A Resolução ANM nº 94/2022, ao instituir o Sistema Brasileiro de Recursos e Reservas Minerais, repercutiu sobre a atividade de

mineração ao exigir maior rigor técnico e transparência, com adaptações à realidade dos pequenos produtores.

Os desafios jurídicos da implantação de projetos minerários de pequeno porte abrangem questões fundiárias, ambientais e fiscais, incluindo a comprovação da origem lícita do ouro à luz da Lei nº 12.844/2013 e das normas do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) (Feigelson e Lima Filho, 2013). A inobservância das regras ambientais e de segurança caracteriza extração ilegal, sujeitando o infrator às sanções mencionadas no art. 64 do CM, que prevê multas de até um bilhão de reais em casos de degradação significativa.

Em perspectiva distinta, o Regime de Registro de Extração, previsto no parágrafo único do art. 2º do Código de Mineração e regulamentado por atos da ANM, autoriza órgãos da administração direta e autárquica a extrair substâncias de emprego imediato na construção civil para utilização exclusiva em obras públicas executadas diretamente. Configura, assim, exceção ao princípio da exploração mediante outorga à iniciativa privada. Sua finalidade pública e seu caráter instrumental decorrem da vinculação da extração à realização de obra estatal (Costa, 2009).

Nesse regime, a área máxima restringe-se a cinco hectares, e o prazo para extração vincula-se à duração da obra, limitado a cinco anos, admitida única prorrogação. A declaração de registro depende de licenciamento ambiental e, havendo sobreposição a direitos minerários de terceiros, exige anuência expressa dos respectivos titulares.

É proibida a comercialização do material extraído ou sua utilização por empresas privadas, sob pena de responsabilização por extração ilegal e improbidade administrativa. A interface com o direito de propriedade demanda indenização adequada quando a extração incide sobre imóvel particular, conforme aplicação subsidiária do art. 27 do CM (Pellegrino, 2012). Adicionalmente, ausência de finalidade econômica afasta a CFEM, sem excluir o dever de reparação integral dos danos ambientais e de observância das normas de segurança.

Já no Regime de Monopolização para substâncias estratégicas, instituído pelo art. 177 da Constituição Federal, a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minerais nucleares configuram monopólio da União, exercido por empresas estatais, como a Indústrias Nucleares do Brasil S.A. A pesquisa e lavra de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos

fluidos também integram o monopólio, embora a Lei nº 9.478/1997 admita contratação de empresas privadas sob concessão, partilha de produção e cessão onerosa, sob regulação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

O art. 10 do Código de Mineração remete à legislação especial o tratamento das jazidas monopolizadas, afastando o regime geral (Brasil, 1967). O art. 90 disciplina a coexistência de minerais radioativos em jazidas de outras substâncias, pois condiciona a manutenção da concessão à superioridade econômica da substância titulada, sob pena de desapropriação com indenização (Werkema e Gandara, 2011).

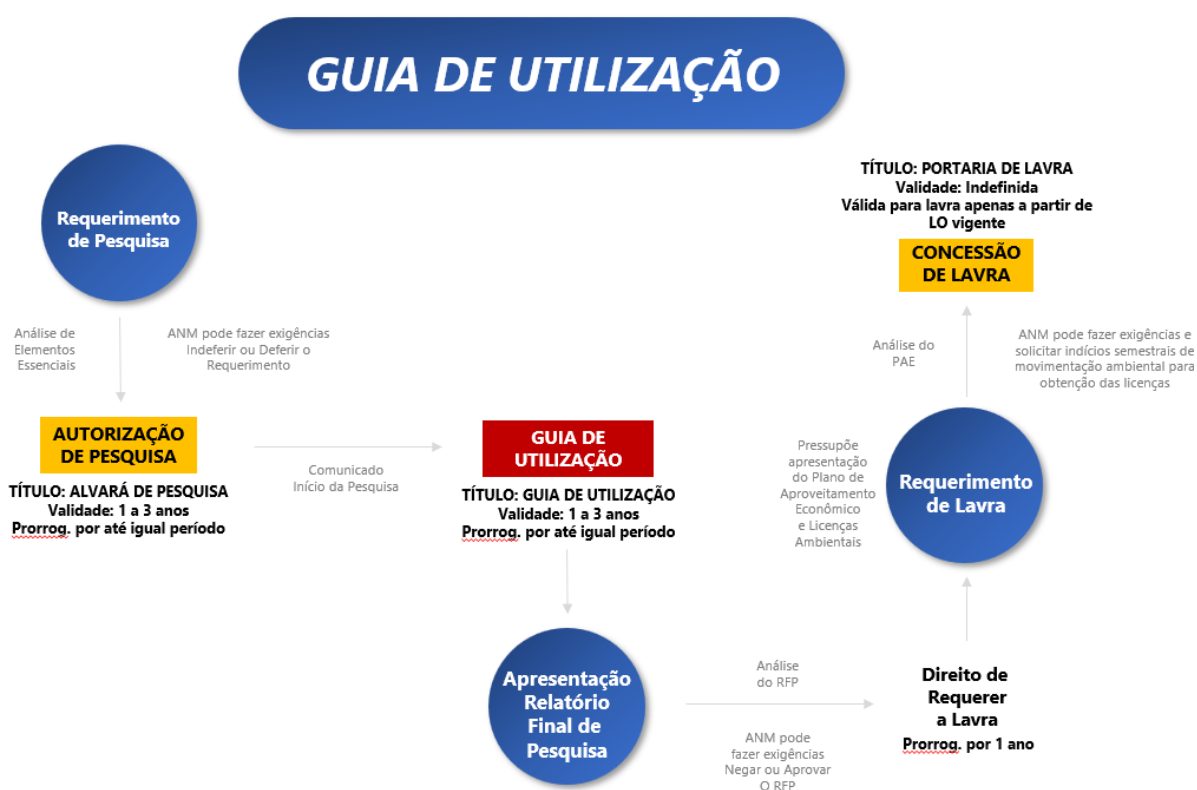
Por sua vez, o art. 92-A do Código de Mineração, incluído pela Lei nº 14.514/2022, não se aplica às substâncias submetidas ao monopólio (Brasil, 2022). A distinção entre a titularidade do minério *in situ*, pertencente à União, e o direito de exploração exercido diretamente pelo Estado ou por suas empresas em regime de exclusividade repercute na forma de cálculo e recolhimento da compensação financeira (Alves, 2011).

Com efeito, os cinco regimes conformam arranjo normativo complexo, orientado à compatibilização entre desenvolvimento produtivo, tutela do interesse público e proteção de recursos não renováveis. Diante disso, cabe ao intérprete análise rigorosa das normas gerais e de especiais incidentes.

4 GUIA DE UTILIZAÇÃO

No âmbito do ordenamento mineral nacional, a Guia de Utilização se apresenta como instituto jurídico de índole excepcional, estruturado com a finalidade de autorizar ao titular do direito de pesquisa a extração e a comercialização de substâncias minerais em momento anterior à outorga da concessão de lavra, desde que haja anuência prévia da ANM e observância da legislação ambiental aplicável. O suporte normativo localiza-se no § 2º do art. 22 do Código de Mineração, com redação conferida pela Lei nº 9.314/1996 (BRASIL, 1996).

Mapa Mental 1: A Guia de Utilização no regime de Autorização de Pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

Conforme Freire (2019), a Guia de Utilização configura resposta legislativa à tensão instaurada entre a necessidade de assegurar viabilidade econômica à fase de pesquisa, potencialmente prolongada no tempo, e a proibição jurídica de exploração econômica antes da concessão de lavra. Bastida (2008) insere o instituto no contexto dos regimes transitórios de aproveitamento mineral, qualificando-o como

instrumento de flexibilização regulatória controlada destinado a harmonizar o incentivo à atividade minerária com a preservação das exigências técnicas e ambientais próprias da etapa de pesquisa.

A excepcionalidade da GU é reiterada por Freire (2017), o qual assinala que essa outorga não se equipara ao direito de lavra, e sim constitui autorização de natureza precária e temporária voltada ao atendimento de finalidades determinadas, especialmente a verificação da viabilidade técnico-econômica da jazida, a execução de ensaios industriais e a obtenção de receita destinada ao custeio dos trabalhos de pesquisa.

A disciplina normativa do instituto, atualmente consolidada na Portaria DNPM nº 155/2016, com as modificações introduzidas pela Portaria DNPM nº 256/2016 e pela Resolução ANM nº 37/2020, define as hipóteses caracterizadoras da excepcionalidade, os limites quantitativos por substância mineral e os procedimentos para requerimento e prorrogação da Guia de Utilização (Brasil, 2016; Brasil, 2020). Trata-se de um regime jurídico que, embora dotado de transitoriedade, impõe ao titular um complexo de obrigações técnicas, ambientais e fiscais, bem como aproxima a atividade autorizada por GU do regime integral de lavra.

Os requisitos para obtenção da Guia de Utilização encontram-se pormenorizados nos arts. 102 a 120 da Portaria DNPM nº 155/2016. O requerimento deve englobar justificativa técnico-econômica subscrita por profissional legalmente habilitado, indicação da quantidade de substância mineral a ser extraída, planta georreferenciada da área, comprovação de quitação da taxa anual por hectare e, principalmente, licença ambiental ou documento equivalente.

A temática do licenciamento ambiental, conforme observa Freire (2021), figura entre os pontos de maior controvérsia na disciplina da Guia de Utilização, tendo sido objeto de sucessivas modificações regulatórias. Em momento inicial, a Instrução Normativa DNPM nº 01/2000 admitia a expedição da GU independentemente de licenciamento prévio, condicionando apenas o início da extração à obtenção da licença. A Portaria DNPM nº 144/2007, entretanto, contrariou tal orientação e estipulou a licença ambiental como requisito para a expedição da GU. A Portaria DNPM nº 155/2016, em sua redação originária, preservou essa exigência, ao passo que a Resolução ANM nº 37/2020 introduziu nova inflexão normativa ao estabelecer que a GU tem sua eficácia condicionada à obtenção da licença ambiental e sua vigência contabilizada a partir da publicação no Diário Oficial da União (DOU).

Com a Nota Técnica nº 5/2021-GPOR/SRG-ANM-DIRC, passou a vigorar o entendimento de que a ANM poderia conceder a Guia de Utilização antes da apresentação da licença ambiental; porém, a efetiva extração mineral passaria a ser autorizada somente após a obtenção do licenciamento. Ainda assim, a GU começaria a vigorar na data de sua divulgação no DOU.

Em 2026, a partir da publicação da Portaria ANM nº 240/2026, o tema ganhou novos contornos, consolidando entendimento que vigorou a partir da Portaria DNPM nº 144/2007 até a Resolução ANM nº 37/2000, de que a análise do requerimento de Guia se daria apenas a partir da apresentação da Licença Ambiental. Assim, tanto a vigência quanto a eficácia passaram a andar de forma conjunta novamente.

Smit (2017), em exame crítico dessa trajetória normativa, indica os riscos associados à flexibilização do controle ambiental, especialmente considerando que a Guia de Utilização, apesar de seu caráter excepcional, autoriza a extração e a comercialização de substâncias minerais dotadas de potencial impacto expressivo no meio ambiente. Azevedo et al. (2021) assinalam que a controvérsia pertinente ao momento da exigência da licença ambiental espelha a tensão entre a celeridade pretendida para o aproveitamento mineral e a precaução ambiental juridicamente exigida. Não obstante, esse conflito é solucionado pelo ordenamento por meio da distinção técnica entre vigência e eficácia do ato administrativo.

No tocante aos limites quantitativos anuais para extração de cada substância mineral, o Anexo IV da Portaria DNPM nº 155/2016 estabelece o seguinte: 100 mil toneladas de minério de ferro; 500 quilogramas de ouro; 200 mil toneladas de bauxita; 100 mil toneladas de caulim; dez mil metros cúbicos de rochas ornamentais. Bone (2022), ao examinar a racionalidade subjacente a tais parâmetros, identifica a intenção do regulador de compatibilizar a excepcionalidade da GU com a necessidade de assegurar viabilidade econômica à pesquisa, mediante a fixação de patamares que possibilitem geração de receita apta a custear os trabalhos, sem descaracterizar a fase investigativa nem antecipar de modo desproporcional a exploração econômica típica da concessão de lavra.

A Portaria DNPM nº 155/2016 autoriza a Diretoria Colegiada da ANM, mediante parecer devidamente fundamentado, a conceder GU para substâncias não contempladas no Anexo IV ou a ampliar as quantidades máximas previstas, desde que demonstrada a necessidade de incremento produtivo para atendimento ao mercado. Gurmendi (2019) destaca que tal margem de flexibilidade, ainda que

funcional para acomodar especificidades de cada substância e variações conjunturais de mercado, deve ser exercida segundo critérios objetivos que impeçam a banalização do instituto e resguardecem sua natureza excepcional.

A experiência recente, contudo, revela um número expressivo de títulos de pesquisa no país detentores de Guias de Utilização vigentes ou já encerradas, fenômeno que Bastida (2022) associa à morosidade na apreciação dos RFPs pela ANM, circunstância que induz os titulares a recorrerem à GU como alternativa para assegurar a viabilidade econômica da área titulada enquanto aguardam decisão administrativa acerca do aproveitamento da jazida.

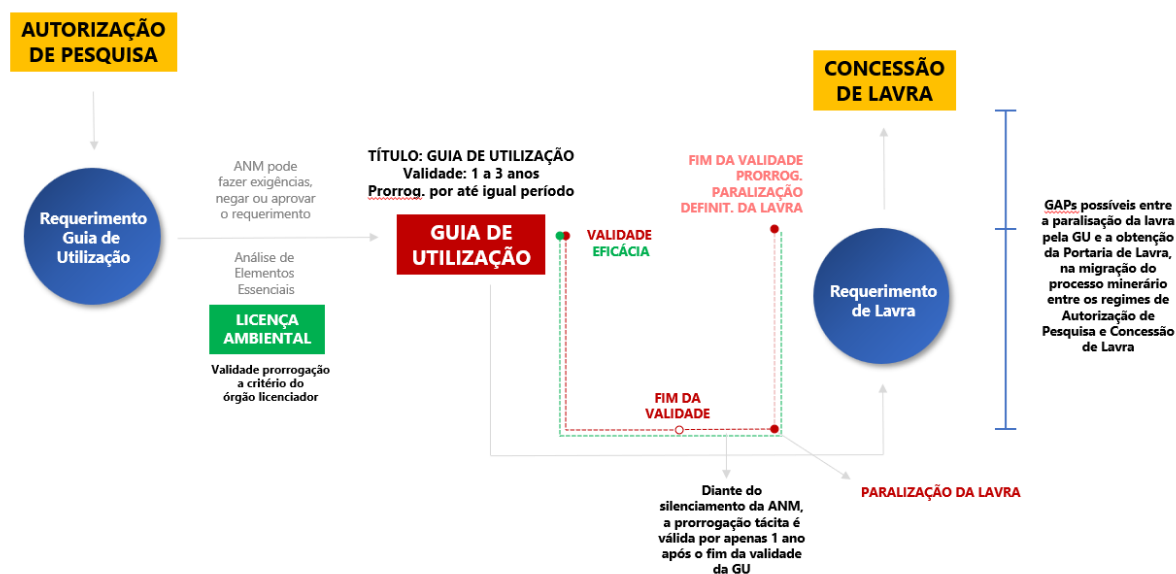
O prazo de validade da Guia de Utilização, nos termos do art. 24 do Regulamento do Código de Mineração e do art. 111 da Portaria DNPM nº 155/2016, corresponde a três anos, admitida uma prorrogação por igual período. A redação originária do art. 111 dispunha que o prazo da GU não poderia exceder a vigência da licença ambiental ou do alvará de pesquisa, prevalecendo o que primeiro expirasse. O dispositivo foi posteriormente revogado pela Resolução ANM nº 37/2020, em virtude das alterações introduzidas na disciplina do licenciamento ambiental.

Previsto no art. 120 da Portaria DNPM nº 155/2016, o procedimento de prorrogação demanda que o interessado apresente relatório parcial das atividades de pesquisa realizadas, nova justificativa técnico-econômica se houver alteração nas condições operacionais, comprovação do recolhimento da CFEM relativa à quantidade de minerais extraída, planta topográfica da área lavrada e comprovante de pagamento dos emolumentos. Freire (2010) sublinha que o pedido de prorrogação ou de nova GU precisa ser protocolado em até 60 dias antes do vencimento da GU vigente, sob pena de interrupção das atividades de extração.

A Portaria DNPM nº 201/2015 inovou ao fixar o prazo de um ano para a continuidade dos trabalhos de extração na hipótese de ausência de decisão sobre o requerimento de nova GU. Esse período foi mantido pela Portaria DNPM nº 155/2016, assegurando ao titular patamar mínimo de segurança jurídica para prosseguir com as atividades enquanto aguarda manifestação da ANM.

Mapa Mental 2: O fluxo da Guia de Utilização e as consequências da morosidade na análise dos pedidos de prorrogação na ANM

A REALIDADE DA ANM E A GU FLUXO DA GUIA DE UTILIZAÇÃO



Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

Bedran (1957), em um exame precursor da sistemática minerária, já apontava a necessidade de instrumentos que possibilitassem ao pesquisador, diante da incerteza quanto ao término da pesquisa, obter autorização para extração limitada apta a viabilizar a continuidade dos trabalhos. Portanto, a Guia de Utilização atende a uma demanda há muito reconhecida pela doutrina e pela prática minerária.

As condições caracterizadoras de excepcionalidade capazes de fundamentar a concessão da Guia de Utilização sofreram modificação relevante com a edição da Portaria DNPM nº 256/2016, que conferiu nova redação ao § 1º do art. 102 da Portaria DNPM nº 155/2016. O texto original, em consonância com a Portaria DNPM nº 144/2007, reputava excepcionais a aferição da viabilidade técnico-econômica da lavra, a extração de minérios para análise e ensaios industriais e a comercialização do material extraído destinada à garantia de mercado e ao custeio da pesquisa. Em contrapartida, a nova formulação, ao substituir o critério objetivo relacionado à garantia de mercado por enunciação mais abstrata, fomenta o juízo discricionário da ANM acerca da comercialização de substâncias minerais antes da concessão de lavra.

Conforme registram Azevedo et al. (2021), a margem de discricionariedade, em contraste com a natureza vinculada tradicionalmente atribuída ao ato de concessão da GU, produz insegurança jurídica e suscita objeções doutrinárias. Como resposta, a Portaria DNPM nº 256/2016 acrescentou o § 2º ao art. 102, enumerando políticas públicas que justificam a autorização da comercialização mineral, entre as quais constam a formalização da atividade minerária e o fortalecimento das micro e pequenas empresas, o desenvolvimento da pequena e média mineração, a pesquisa de minerais estratégicos, a garantia de oferta de insumos para obras de infraestrutura, o investimento em setores relevantes para a balança comercial e a diversificação da pauta de exportações.

Barreto (2001) assinala que essa enumeração, embora busque conferir maior objetividade ao juízo administrativo, remete a conceitos jurídicos indeterminados, ou seja, exige atividade interpretativa e enseja decisões heterogêneas. Gurmendi (2019) observa que a referência ao Plano Nacional de Mineração 2030 como parâmetro para caracterização das políticas públicas denota a intenção de alinhar a concessão das Guias de Utilização aos objetivos estratégicos do setor minerário, mas indica a necessidade de regulamentação complementar apta a estabelecer critérios mais precisos para a avaliação dos pedidos. Smit (2017) sustenta que uma solução mais consistente residiria no restabelecimento de critérios objetivos semelhantes aos previstos na redação originária, os quais proporcionavam maior previsibilidade ao administrado e restringiam o espaço para decisões fundadas em juízos subjetivos da autoridade administrativa.

A natureza jurídica da Guia de Utilização tem sido objeto de exame doutrinário aprofundado, consolidando-se a compreensão de que se trata de ato administrativo vinculado, apesar das alterações normativas que introduziram elementos de discricionariedade na apreciação das hipóteses de cabimento. Freire (2019) argumenta que, uma vez atendidos os requisitos legais e regulamentares, surge para o titular da pesquisa direito subjetivo à obtenção da GU, não sendo cabível à Administração Pública exercer juízo de conveniência e oportunidade para negar sua expedição. Tal posicionamento fundamenta-se na natureza do ato, que não implica outorga de direito novo, mas autorização excepcional para exercício de faculdade já contemplada no próprio regime jurídico da pesquisa.

Bastida (2008) insere a Guia de Utilização no âmbito das autorizações administrativas de caráter precário, qualificando-a como ato que faculta ao particular

o desempenho de atividade materialmente administrativa sob regime de direito privado, sujeita à fiscalização do poder concedente. A precariedade, entretanto, não se identifica com discricionariedade: o ato é precário porque suscetível de revogação a qualquer tempo pela Administração Pública, por razões de interesse social, com indenização dos prejuízos suportados pelo titular, mas sua expedição, uma vez preenchidos os requisitos, assume caráter obrigatório.

Bone (2022) observa que a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em decisões como a Apelação Cível nº 2000.34.00.023222-7, reconhece a exigência de prévio licenciamento ambiental para emissão da GU, sem afastar a natureza vinculada do ato administrativo concessivo. De acordo com a orientação predominante na doutrina, a Guia de Utilização, quando atendidas as exigências normativas, configura direito do titular da pesquisa, vedando-se à ANM indeferir o instrumento com base em juízos subjetivos de conveniência ou oportunidade. Essa interpretação, conforme aponta Freire (2010), mostra-se necessária para assegurar estabilidade e previsibilidade ao instituto e impedir que a excepcionalidade inerente a ele se converta em ferramenta de arbítrio administrativo, preservando a função da GU como mecanismo juridicamente estruturado de viabilização econômica da pesquisa mineral.

5 ANM E CRISE DE EFETIVIDADE PÚBLICA: COMPROMETIMENTO DA GUIA DE UTILIZAÇÃO PELA MOROSIDADE ESTRUTURAL

Este capítulo dedica-se à análise do contexto institucional da ANM e de como os entraves operacionais do órgão repercutem na efetividade da Guia de Utilização. Examinam-se, inicialmente, o processo de transformação do extinto Departamento Nacional de Produção Mineral em agência reguladora, promovido pela Lei nº 13.575/2017, e as expectativas de modernização e eficiência que marcaram essa transição.

Na sequência, investigam-se os fatores institucionais que comprometem a capacidade decisória da autarquia, notadamente o déficit de servidores, as restrições orçamentárias e o acúmulo de passivo processual, cujos reflexos se fazem sentir, com especial gravidade, na apreciação dos requerimentos e prorrogações de Guias de Utilização.

A partir desse diagnóstico, avalia-se como a morosidade da ANM impacta os titulares de direitos minerários, gerando insegurança jurídica, inviabilizando o planejamento empresarial e comprometendo a própria finalidade do instituto. Por fim, são apresentadas as consequências jurídicas e econômicas desse quadro, bem como as perspectivas para a superação dos gargalos identificados.

5.1 CONTEXTO INSTITUCIONAL DA ANM - FATORES DE MOROSIDADE

A reconfiguração do DNPM na ANM, implementada pela Lei nº 13.575/2017, promoveu a transição de um arranjo autárquico clássico para o modelo institucional das agências reguladoras dotadas de independência decisória. Isso gerou expectativa de melhoria na governança dos recursos minerais Brasileiros (Feigelson, 2018).

O referido marco institucional, conforme registrado em sua exposição de motivos, objetivava sanar as insuficiências de um regime de outorga sedimentado no Decreto-Lei nº 227/1967, o qual, ao longo de décadas, submeteu os empreendimentos minerários a exigências documentais e burocráticas, responsáveis por adiamentos, por entraves e, reiteradamente, pelo não atendimento às necessidades efetivas do Brasil (Feigelson, 2018, p. 22).

A instituição da ANM inseriu-se em um amplo movimento de reforma administrativa, orientado à atribuição de maior eficiência, estabilidade e previsibilidade à regulação setorial, componentes necessários à atração de investimentos e ao estímulo do desenvolvimento sustentável da mineração, setor que então respondia por aproximadamente 4% do Produto Interno Bruto nacional (ANM, 2025b; Feigelson, 2018). Nessa conjuntura, o desenho organizacional estabelecia que a ANM exerceria suas competências com autonomia decisória, mandatos fixos para seus dirigentes e mecanismos participativos, como consultas e audiências públicas, atributos que, em tese, lhe permitiriam desempenhar, com elevado padrão técnico, as funções de regulação, fiscalização e mediação de conflitos, promovendo o aproveitamento racional dos recursos naturais e ampliando a competitividade entre agentes econômicos (Feigelson, 2018).

Entretanto, o exame da trajetória recente da ANM evidencia um distanciamento significativo entre a intenção normativa e a materialidade operacional. A simples instituição formal de uma agência, dissociada do correspondente aparelhamento estatal, revela-se insuficiente para assegurar desempenho administrativo eficiente, sobretudo em um segmento caracterizado por elevada complexidade técnica e demanda por respostas tempestivas, como o mineral (Santos, 2025). A expectativa de modernização e racionalização regulatória, orientada à adequação da Administração Pública às especificidades da atividade econômica, confrontou-se com a realidade de uma autarquia que, em seus anos iniciais, esteve constrangida por limitações estruturais que afetam a missão institucional, repercutindo diretamente na apreciação de instrumentos centrais, como a Guia de Utilização, e produzindo cenário de insegurança para os agentes econômicos do setor (Figueroa, 2020).

A diretriz de eficiência inerente ao paradigma das agências reguladoras colidiu, na prática, com um contexto estrutural de acentuada fragilidade, marcado por déficit expressivo de servidores, restrições orçamentárias severas e passivo processual herdado do extinto DNPM, fatores que obstaculizam a apreciação tempestiva dos requerimentos e comprometem a própria capacidade funcional da ANM (Bastida, 2022; Freire, 2019).

Informações oficiais e relatórios de gestão atestam a magnitude do quadro: em outubro de 2025, a diretoria da ANM encaminhou ofício aos Ministros de Estado para comunicar insuficiência orçamentária impeditiva da execução das atividades de

outorga, gestão e fiscalização, declarando a necessidade de suspender a entrada de novos processos minerários em razão do bloqueio de R\$ 5,9 milhões no orçamento e de déficit adicional de R\$ 3,2 milhões, referente ao reconhecimento de dívidas (ANM, 2025a). O referido documento, de natureza pública, desvenda que frentes essenciais, como a fiscalização de barragens e a arrecadação de taxas, sofreram impacto direto decorrente da escassez de recursos financeiros. Soma-se a tal circunstância o fato de que, mesmo após autorização para realização de concurso público destinado à recomposição do quadro funcional, inexistia verba para absorver os 216 novos servidores, conforme consignado no mesmo ofício (ANM, 2025a).

O déficit de pessoal técnico, intensificado pela crescente complexidade dos processos minerários e pela ampliação da demanda por atos autorizativos, instituiu gargalo administrativo que inviabiliza o cumprimento de prazos legais e retroalimenta dinâmica de morosidade e ineficiência (Souza, 2023; Costa, 2023). O quadro de restrição financeira configura agravamento de tendência verificada desde a criação da ANM. A configuração descrita caracteriza violação sistêmica do princípio de razoável duração do processo e do princípio da eficiência, insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, que impõe à Administração Pública atuação célere, produtiva e qualitativamente adequada na prestação de serviços, condição inviabilizada pela desestruturação administrativa (Mattos, 2021; Bastida, 2022).

A morosidade resultante desse arranjo estrutural não se limita à dimensão procedimental, assumindo contornos de afronta a direitos fundamentais e a princípios estruturantes do Direito Administrativo, com repercussões diretas na segurança jurídica dos administrados e na confiança legítima depositada na atuação estatal. O direito à razoável duração do processo administrativo, erigido a garantia fundamental pelo inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal, resta comprometido quando pedidos de Guia de Utilização e respectivas prorrogações permanecem pendentes por meses ou anos, sem perspectiva decisória definida (Azevedo, 2021). Tal delonga, em desconformidade com a Lei nº 9.784/1999, que impõe à Administração Pública o dever de apresentar decisão no prazo de 30 dias (prorrogável), produz estado de incerteza apto a paralisar investimentos, comprometer a execução contratual e inviabilizar o planejamento empresarial de longo prazo no setor mineral (Athias, 2020).

A demora injustificada vulnera igualmente a proteção à confiança legítima do administrado, princípio assegurador de previsibilidade e estabilidade nas relações

jurídicas estabelecidas com o Poder Público (Bone, 2022). O empreendedor que observa integralmente os requisitos normativos e aporta recursos significativos na pesquisa e no desenvolvimento de projeto minerário tem expectativa juridicamente qualificada de apreciação tempestiva de seu pleito, sendo a inércia administrativa fator de frustração dessa expectativa e produção de instabilidade regulatória, com efeitos desestimuladores sobre novos investimentos e sobre a competitividade internacional do setor mineral Brasileiro (Bastida, 2022).

O princípio da segurança jurídica, estruturante do Estado de Direito, sofre abalo quando a Administração Pública, por insuficiência estrutural própria, não fornece respostas adequadas e tempestivas às demandas submetidas à sua apreciação (Figueroa, 2020). A exposição de motivos que fundamentou a Lei nº 13.575/2017 estabelecia que a ANM deteria, como as demais agências reguladoras, competência para exercer regulação, fiscalização e mediação com autonomia e eficiência, contudo a experiência empírica mostra-se inferior ao delineamento normativo (Feigelson, 2018).

O minerador que formula pedido de prorrogação dentro do prazo legal de 60 dias anteriores ao vencimento da GU, nos termos da Resolução ANM nº 37/2020, pode deparar-se com lapso temporal indefinido. Por conseguinte, enquanto aguarda eventual pronunciamento administrativo, vê-se impelido a manter, talvez por meses, operações na mina sem autorização formal ou a paralisar atividades e dispensar trabalhadores (Ataíde, 2022). Esse desarranjo ocasiona repercussões econômicas diretas, como perda de contratos de fornecimento, impossibilidade de cumprimento de obrigações perante clientes e deterioração de estoques, todas enraizadas na insuficiência estrutural da ANM. O princípio da continuidade do serviço público, que orienta a atividade administrativa, cede lugar à descontinuidade e à incerteza na esfera jurídica do administrado (Honório, 2021; Freire, 2019).

A morosidade administrativa da ANM configura, assim, questão estrutural que compromete a efetividade da Guia de Utilização como instrumento de dinamização da atividade minerária (Freire, 2019). Em oposição à celeridade pleiteada para reduzir o hiato entre pesquisa e lavra, a prática administrativa impõe espera capaz de inviabilizar projetos, interromper investimentos e comprometer contratos de fornecimento, gerando prejuízos econômicos de difícil recomposição (Bastida, 2022).

Na condução dos processos relativos à Guia de Utilização, a incapacidade operacional da ANM compromete igualmente princípios administrativos estruturantes

do regime jurídico Brasileiro. A eficácia, por exemplo, é dirimida quando os atos administrativos não produzem concretamente os resultados para os quais foram instituídos. Insculpida no art. 37 da Constituição Federal, a transparência, que deve informar toda a atuação da ANM, resta substancialmente prejudicada quando inexistem parâmetros claros quanto a prazos de análise dos requerimentos, quando as fases procedimentais deixam de ser adequadamente comunicadas ao interessado e quando a própria Administração Pública se revela incapaz de fornecer informações precisas acerca do andamento processual (Machado, 2020).

À vista disso, a ANM vem se dedicando a adotar uma conduta institucional mais transparente. Aprovado pela Diretoria Colegiada da entidade em 24 de maio de 2024 e publicado em junho do mesmo ano, o Plano de Dados Abertos (PDA), vigente a partir de 2024, fixa como objetivo específico melhorar a qualidade dos dados disponibilizados e incrementar os processos de transparência e de acesso a informações públicas. O documento apresenta cronograma de abertura de bases de dados, as quais abrangem a DIPEM (janeiro de 2025), o Protocolo Digital (novembro de 2025) e o REPEM (maio de 2026) (ANM, 2024, p. 7, 16-17). O relatório de execução parcial do PDA, divulgado posteriormente, indica cumprimento do plano de ação, com o cadastramento (abril de 2025), no Portal Brasileiro de Dados Abertos, das bases do Sistema de Oferta Pública e Leilão de Áreas (SOPLE), DIPEM e Participação e Controle Social (Participa ANM) (ANM, 2025b).

No entanto, ainda que tais iniciativas de governança informacional e transparência se revelem válidas, a disponibilização de dados em formato aberto não equaciona, por si, a morosidade decisória. O acesso irrestrito aos dados processuais não supre a ausência de decisão final acerca da Guia de Utilização. A transparência procedimental, nesse cenário, evidencia a própria insuficiência institucional, ao expor a incapacidade de converter publicidade em efetividade decisória (Freire, 2021). O princípio da eficácia, que impõe a produção dos efeitos normativamente previstos, sofre afronta direta quando a Guia de Utilização, concebida como instrumento de celeridade, converte-se em fator de paralisação.

A análise do contexto institucional da ANM demonstra que a ineficácia na gestão da Guia de Utilização constitui manifestação de disfunção administrativa de maior profundidade (Souza, 2023; Costa, 2023).

A distorção da finalidade normativa da Guia de Utilização, decorrente da inércia administrativa, implica ruptura da confiança legítima do administrado e

afronta ao princípio da proporcionalidade, na medida em que a ineficiência estatal impõe ônus excessivo ao minerador diligente no cumprimento de suas obrigações. A Guia de Utilização, conforme delineado no novo marco regulatório, configura ato administrativo vinculado, de modo que, preenchidos os requisitos legais, compreendidas a apresentação da documentação exigida, a quitação da taxa anual por hectare, a regularidade processual e a inexistência de lavra ilegal pretérita, a Administração Pública encontra-se juridicamente obrigada a praticá-lo (Freire, 2019).

A Resolução ANM nº 37/2020 reforçou tal natureza vinculada ao simplificar o requerimento da GU, dispensar vistoria prévia da área mineral e postergar a exigência de licença ambiental para eficácia (e não validade) do instrumento (Freire, 2019). Contudo, a morosidade na apreciação do pedido sujeita o direito do administrado à cadência imprevisível da estrutura administrativa (Athias, 2020). O minerador que investe em tecnologia, contrata profissionais habilitados, cumpre suas obrigações e observa integralmente os requisitos normativos permanece subordinado a aparato estatal incapaz de decidir sobre a outorga em tempo razoável. Tal quadro evidencia distorção relevante: o ônus decorrente da ineficiência administrativa, que deveria ser internalizado pelo Estado, é integralmente transferido ao particular, que suporta prejuízos relacionados à perda de oportunidades negociais, à inviabilidade de planejamento operacional e à necessidade de judicialização para reconhecimento de direito já configurado (Azevedo, 2021).

O problema é agravado devido à relevância da mineração para a economia Brasileira, já que o setor é responsável por parcela expressiva do Produto Interno Bruto e da balança comercial. A interrupção de empreendimento mineral, frequentemente localizado em regiões afastadas dos grandes centros, produz efeitos multiplicadores, afetando cadeias de fornecimento locais, ampliando o desemprego e diminuindo a arrecadação de tributos e da CFEM, fonte relevante de receita para estados, municípios e União (Feigelson, 2018). A inércia da ANM configura, portanto, questão de alcance coletivo, pois a sociedade deixa de usufruir dos benefícios econômicos decorrentes do aproveitamento de recursos naturais em virtude da incapacidade estatal de exercer adequadamente a função regulatória (Santos, 2025).

Nota-se quadro paradoxal: um país dotado de elevado potencial mineral e de arcabouço normativo atualizado, que instituiu agência com finalidade de fomentar o setor, observa o próprio segmento ser constrangido pela limitação operacional do

ente incumbido de promovê-lo (Freire, 2019). A expectativa de modernização associada à criação da ANM não se materializou, e a morosidade decorrente da insuficiência estrutural consolida-se como risco jurídico e econômico central para os mineradores, que identificam na demora administrativa obstáculo significativo ao desenvolvimento de suas atividades, em desalinho com os objetivos declarados de fomento e competitividade que fundamentam o novo marco legal (Souza, 2023; Costa, 2023).

A superação do quadro de instabilidade regulatória demanda adoção de medidas estruturais de fortalecimento institucional da ANM, compreendendo recomposição do quadro funcional, garantia de recursos orçamentários e implementação de mecanismos aptos a assegurar celeridade e previsibilidade na apreciação processual, sob risco de perpetuação de ciclo de ineficiência com impactos negativos sobre agentes econômicos e sobre o interesse nacional (Figueroa, 2020; Honório, 2021).

5.2 A MOROSIDADE QUANTO À GUIA DE UTILIZAÇÃO E SUAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS

A morosidade administrativa da Agência Nacional de Mineração transcende a mera ineficiência operacional, configurando omissão ilegal qualificada, especialmente quando considerada à luz dos prazos peremptórios estabelecidos na Lei nº 9.784/1999. Enquanto o art. 49 da referida lei impõe à Administração Pública o dever de decidir no prazo de 30 dias, prorrogável motivadamente por igual período, a prática decisória da ANM revela sistemático desrespeito a essa diretriz temporal.

O acórdão proferido pelo TRF-1 na Remessa *Ex Officio* em Mandado de Segurança (REOMS) nº 1047367-60.2022.4.01.3300 consignou expressamente que “a demora e a persistência da omissão na solução de processos administrativos atentam contra os princípios da eficiência e da duração razoável do processo”. Esse parâmetro jurisprudencial afasta qualquer pretensão de discricionariedade quanto ao tempo de tramitação (TRF-1, REOMS nº 1047367-60.2022.4.01.3300, publicada em 8/6/2023).

A situação de inconformidade agrava-se quando a demora recai sobre instrumentos como a Guia de Utilização, cuja natureza excepcional e temporária exige resposta célere, sob risco de completo esvaziamento de sua função normativa

(Athias, 2020). A jurisprudência do TRF-6, no Mandado de Segurança Cível (MS) nº 1000005-68.2019.4.01.3817, reconheceu que “a excessiva demora na conclusão da análise da documentação afeta ao requerimento de lavra e do pedido de renovação da Guia de Utilização está evidenciada, sem que haja prova sequer de uma perspectiva” de solução, fixando prazo peremptório para deliberação (MS nº 1000005-68.2019.4.01.3817, publicada em 30/4/2019).

O Poder Judiciário tem consolidado entendimento uniforme quanto à possibilidade de intervenção para compelir a ANM a decidir, rejeitando a tese de que a ordem cronológica dos processos constituiria empecilho intransponível à fixação judicial de prazos. A Remessa *Ex Officio* nº 1087491-22.2021.4.01.3300, julgada pelo TRF-1, estabeleceu que “a demora injustificada na tramitação e decisão dos procedimentos administrativos caracteriza lesão a direito subjetivo do administrado, em flagrante ofensa aos aludidos princípios constitucionais, reparável pelo Poder Judiciário, que pode determinar a fixação de prazo razoável para fazê-lo” (REOMS nº 1087491-22.2021.4.01.3300, publicada em 22/1/2024).

No mesmo sentido, a Apelação Cível nº 0805176-26.2022.4.05.8100, julgada pelo TRF-5, anulou sentença que julgara liminarmente improcedente pedido relativo à mora na concessão de Guia de Utilização, pois reconheceu que a matéria demanda análise aprofundada e não se enquadra nas hipóteses de improcedência liminar do art. 332 do Código de Processo Civil (TRF-5, AC nº 805176-26.2022.4.05.8100, publicada em 16/2/2023). Essa orientação jurisprudencial evidencia que a morosidade não é questão interna da Administração Pública, mas afeta diretamente a esfera jurídica do administrado, autorizando controle judicial efetivo (Bone, 2022).

A Remessa *Ex Officio* nº 1102755-02.2023.4.01.3400 reforçou que “ausentes elementos concretos justificadores do lapso de tempo transcorrido, a superação do prazo legal, para exame de postulação administrativa, configura hipótese suscetível de caracterizar-se omissão ilegal por parte do Poder Público, justificando, desse modo, a intervenção judicial” (TRF-1, REOMS nº 1102755-02.2023.4.01.3400, publicada em 18/9/2024).

Importa ressaltar que a transformação da Guia de Utilização em fator de retardamento procedimental, diversamente do que se poderia supor, não decorre de má-fé dos agentes públicos ou de intenção deliberada de obstaculizar a atividade minerária, mas configura fenômeno jurídico mais sutil e igualmente gravoso: o

desvio de finalidade estrutural, resultante da incapacidade material da Administração Pública de dar concretude aos comandos normativos que ela própria edita (Freire, 2019). Enquanto o desvio de finalidade clássico pressupõe conduta comissiva com objetivo diverso do previsto em lei, o quadro identificado na ANM revela que a omissão sistemática e generalizada produz efeitos equivalentes aos do desvio, ao converter instrumento concebido para dinamizar em mecanismo de paralisação (Santos, 2025).

A Resolução ANM nº 37/2020, ao limitar a uma única oportunidade a formulação de exigências complementares, buscou justamente evitar delongas, mas esbarrou na incapacidade estrutural de processar os pedidos tempestivamente (Ataíde, 2022). A jurisprudência do TRF-1, na Remessa *Ex Officio* nº 1000005-68.2019.4.01.3817, ao reconhecer a necessidade de fixação de “prazo de 30 dias para a apreciação do recurso administrativo” referente à Guia de Utilização, evidencia que o Poder Judiciário tem atuado para conter os efeitos perversos dessa disfunção (TRF-1, REOMS nº 1000005-68.2019.4.01.3817, publicada em 7/12/2020).

A empresa Solis Consultoria, ao relacionar as penalidades aplicáveis à atividade minerária sem autorização – multas administrativas que podem alcançar R\$ 10 milhões, embargo da área, apreensão de equipamentos e responsabilização criminal com detenção de seis meses a um ano – (Solis Consultoria, 2025), evidencia o abismo entre o regime jurídico concebido para o minerador regular e a situação de fato imposta ao operador que, tendo cumprido todas as exigências, aguarda decisão administrativa por prazo indeterminado.

O Decreto nº 6.514/2008, em seu art. 63, estabelece multa de R\$ 1.500,00 a R\$ 3.000,00 por hectare para quem realiza lavra sem autorização, mas silencia quanto à responsabilização do Estado que, por omissão qualificada, inviabiliza economicamente o empreendimento regularmente instruído (Brasil, 2008). Essa assimetria normativa revela lacuna que o Poder Judiciário tem sido chamado a suprir, reconhecendo a ilegitimidade de o administrado arcar com os custos da desorganização estatal (Honório, 2021).

A qualificação da morosidade administrativa como hipótese ensejadora de responsabilidade civil do Estado encontra fundamento na teoria da culpa do serviço (*faute du service*), modalidade de responsabilidade subjetiva aplicável às condutas omissivas da Administração Pública. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e

Territórios, em jurisprudência consolidada, assentou que “a responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva é subjetiva, hipótese em que, a par dos demais pressupostos, é necessária a comprovação de negligência, imperícia ou imprudência do agente estatal, ou seja, deve a parte ofendida demonstrar que o dano é consequência direta da culpa no mau funcionamento ou inexistência de um serviço afeto à Administração Pública”⁵.

Em estudo envolvendo 12.600 processos minerários inativos e 1.600 direitos em fase pré-operacional na Região Centro-Oeste e no Tocantins, a empresa Jazida.com identificou que o tempo médio para obtenção da portaria de lavra, que era de cinco anos nas décadas de 1970 e 1980, passou a oscilar entre cinco e dez anos nos últimos 20 anos, com casos que ultrapassam uma década. Esse dado empírico evidencia que a morosidade não é fenômeno conjuntural, mas estrutural, consolidando-se como padrão de atuação administrativa, o qual a jurisprudência tem progressivamente reconhecido como ensejador de dever de indenizar (Jazida, 2025).

O nexo causal entre a omissão estatal e os prejuízos suportados pelo minerador - perda de contratos, inviabilização de projetos, cancelamento de investimentos - mostra-se juridicamente apto a fundamentar pretensões indenizatórias, sobretudo quando considerada a natureza vinculada do ato de emissão da Guia de Utilização, que, preenchidos os requisitos legais, impõe à Administração Pública o dever de praticá-lo em prazo razoável (Athias, 2020; Bone, 2022).

A internalização dos custos da ineficiência, mediante responsabilização patrimonial do Estado, cumpre função indutora de eficiência administrativa e restaurativa dos direitos violados. Por se tratar de mecanismo ainda incipientemente explorado no contencioso mineral Brasileiro, seu potencial corretivo merece atenção da doutrina e da jurisprudência (Mattos, 2021; Santos, 2025).

5.3 PERSPECTIVAS DE SUPERAÇÃO: SOLUÇÕES JURÍDICO-TÉCNICAS PARA A EFETIVIDADE DA GUIA DE UTILIZAÇÃO

⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Acórdão n. 1248963**, Processo n. 0034208-62.2015.8.07.0018. Relator: Arquibaldo Carneiro Portela. Sexta Turma Cível, julgado em 13 maio 2020. Publicado no PJe em 2 jun. 2020.

A mitigação da morosidade estrutural da ANM pressupõe providência preliminar frequentemente subestimada no debate setorial: organizar e consolidar o arcabouço jurídico que disciplina a Guia de Utilização. Experiências de outros países fornecem referência relevante, como a codificação integrada da legislação minerária peruana, que contribuiu para a redução de dissensos interpretativos e para o incremento da previsibilidade regulatória (Gurmendi, 2019).

No contexto Brasileiro, a coexistência do Código de Mineração de 1967, do Decreto nº 9.406/2018, de resoluções sucessivas da ANM e de portarias remanescentes do extinto DNPM produz dispersão normativa. Essa fragmentação dificulta a atuação coordenada de administrados e de agentes públicos responsáveis pela instrução e decisão dos requerimentos (Feigelson; Souza; Costa, 2023). A elaboração de texto consolidado que integre organicamente as disposições relativas à Guia de Utilização, em associação ao desenvolvimento de um portal normativo unificado - com precedentes administrativos sistematizados e modelos padronizados de requerimentos - tende a reduzir assimetrias informacionais e a reforçar a previsibilidade decisória (Bone, 2022). A experiência da Controladoria-Geral da União com os Planos de Dados Abertos demonstra a viabilidade técnica de iniciativas dessa natureza, cuja implementação não depende exclusivamente de ampliação orçamentária (ANM, 2024).

No âmbito dos mecanismos processuais de enfrentamento da mora administrativa, impõe-se a revisão do regime jurídico da prorrogação tácita, previsto no art. 121, § 1º, da Resolução ANM nº 37/2020. A limitação temporal de um ano revela-se incompatível com a morosidade estrutural constatada, que frequentemente ultrapassa esse intervalo sem deliberação conclusiva (Figuerola, 2020).

A proposta de alteração normativa para estabelecer que, uma vez protocolizado tempestivamente o pedido de prorrogação devidamente instruído, a Guia de Utilização permaneça vigente até decisão final da Administração Pública, sem limitação temporal predeterminada, desloca para o Estado os efeitos da demora e preserva a continuidade da atividade econômica (Freire, 2021). Em perspectiva mais abrangente, a adoção de mecanismo de silêncio positivo para atos vinculados da ANM, inspirado em regimes aplicáveis ao licenciamento simplificado e ao registro empresarial, mostra-se tecnicamente exequível. Nesse modelo, a ausência de manifestação administrativa dentro do prazo legal resultaria na aprovação automática do pedido, o que alteraria a lógica corrente, propícia à inércia

institucional, e incentivaria a rapidez nas decisões (Athias, 2020). Tal medida encontra fundamento no princípio da eficiência e na natureza vinculada da Guia de Utilização, cujos requisitos objetivos foram densificados pela Resolução nº 37/2020 (Machado, 2020).

No plano organizacional interno, a criação de câmaras especializadas dedicadas exclusivamente à análise de requerimentos de Guia de Utilização configura medida de implementação imediata e custo relativamente reduzido. A especialização funcional, aliada ao acompanhamento sistemático de indicadores de produtividade e à definição de fluxos procedimentais padronizados, tende a produzir ganhos de eficiência mesmo sem ampliação significativa do quadro de pessoal, mediante otimização da força de trabalho existente e diminuição de custos de coordenação interna (Honório, 2021). Experiências internacionais, especialmente no Canadá e na Austrália, indicam que a vinculação de metas objetivas de desempenho à avaliação institucional contribui para a redução de prazos decisórios (Smit, 2017).

Embora a Resolução ANM nº 37/2020 tenha impulsionado a racionalização ao restringir a uma única oportunidade a formulação de exigências complementares, revela-se necessário avançar na implantação de sistema informatizado de gestão processual capaz de identificar automaticamente demandas prioritárias e direcioná-las à tramitação célere, com emprego de ferramentas de inteligência artificial para triagem preliminar (Costa, 2023). Um programa estruturado de qualidade regulatória, alinhado às diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, com avaliações *ex ante* e *ex post* dos impactos normativos e procedimentais, possibilita a identificação contínua de gargalos e a adoção de medidas corretivas baseadas em evidências empíricas (Bastida, 2022).

O aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social sobre a atividade regulatória da ANM constitui dimensão relevante do enfrentamento da morosidade, especialmente no que concerne à transparência decisória e à institucionalização de canais permanentes de interlocução entre a autarquia, os mineradores e a sociedade civil (Feigelson, 2018). O Plano de Dados Abertos, ao prever a abertura de bases como Participa ANM e a realização de tomadas de subsídios para definição de prioridades informacionais, representa avanço institucional, embora insuficiente para assegurar monitoramento sistemático da mora administrativa (ANM, 2024). A criação de observatório permanente da qualidade regulatória, integrado por representantes da ANM, do Ministério Público, da

advocacia especializada e das entidades representativas do setor mineral, com atribuição de acompanhar prazos, identificar gargalos procedimentais e formular recomendações corretivas, configura mecanismo de controle colaborativo com potencial preventivo (Costa, 2023). A experiência da Comissão de Mineração do Peru demonstra que a participação estruturada de agentes econômicos na supervisão regulatória contribui para a redução da morosidade e para o fortalecimento da confiança institucional (Gurmendi, 2019). Diferentemente do controle jurisdicional, que atua de forma reativa e individualizada, o observatório operaria em dimensão preventiva e sistêmica, produzindo diagnósticos e recomendações capazes de evitar a materialização de prejuízos (Bone, 2022).

Em perspectiva estrutural, impõe-se examinar a possibilidade de revisão do modelo de outorga da Guia de Utilização, tendo em vista substituir o sistema atual, centrado na análise prévia individualizada, por regime de autorização automática condicionada à declaração de conformidade do interessado, em molde semelhante ao adotado no comércio exterior e no registro empresarial (Feigelson; Souza; Costa, 2023). Nesse caso, o minerador que comprovasse o atendimento a requisitos objetivos previamente definidos em resolução, como titularidade de autorização de pesquisa válida, adimplemento de taxas e regularidade fiscal/ambiental, estaria automaticamente autorizado a extrair as quantidades minerais previstas, sujeitando-se à pós-fiscalização repressiva (Ataíde, 2022).

O regime de notificação prévia aplicado no Canadá e na Austrália para atividades minerárias de menor porte indica que a presunção de boa-fé do administrado, associada a fiscalização efetiva e regime sancionatório rigoroso, gera ganho expressivo de eficiência sem comprometimento do interesse público (Bastida, 2022). A adoção do modelo, dependente de alteração legislativa e regulamentação minuciosa, representaria inflexão estrutural apta a enfrentar a morosidade na emissão e prorrogação das Guias de Utilização, permitindo à ANM direcionar recursos às atividades de fiscalização e acompanhamento de empreendimentos de maiores porte e risco (Scaff, 2021). A transição exigiria a instituição de mecanismos de responsabilização agravada para hipóteses de declaração fraudulenta, de modo a assegurar que a simplificação procedimental não resulte em incentivo às condutas ilícitas (Honório, 2021).

Quadro 2: Possibilidades para a superação

EIXO	MEDIDA SUGERIDA
Consolidação normativa	<i>Elaborar texto consolidado sobre a Guia de Utilização e criar portal único com legislação, precedentes administrativos e modelos padronizados.</i>
Prorrogação da Guia de Utilização	<i>Alteração da Legislação de forma que a Guia permaneça válida até decisão definitiva da ANM, desde que o pedido de prorrogação tenha sido protocolado tempestivamente.</i>
Silêncio administrativo positivo	<i>Instituir aprovação automática dos pedidos quando a ANM não decidir dentro do prazo legal, nos atos de natureza vinculada.</i>
Especialização Administrativa	<i>Criar câmaras especializadas para análise exclusiva dos pedidos de Guia de Utilização, com metas de desempenho e fluxos padronizados.</i>
Modernização tecnológica	<i>Implantar sistema informatizado com inteligência artificial para triagem, priorização e gestão dos processos.</i>
Qualidade regulatória	<i>Instituir programa permanente de avaliação regulatória, alinhado às boas práticas internacionais.</i>
Transparência e controle social	<i>Criar observatório permanente da qualidade regulatória com participação da ANM, Ministério Público, advocacia e setor mineral.</i>
Reforma estrutural do modelo de outorga	<i>Substituir a autorização prévia individualizada por autorização automática condicionada ao cumprimento de requisitos objetivos, com fiscalização posterior.</i>
Fortalecimento da Fiscalização	<i>Associar a simplificação procedimental a mecanismos rigorosos de responsabilização por declarações falsas ou fraudulentas.</i>

Fonte: Compilado das propostas dos autores consultados

6 CONCLUSÃO

A presente investigação desenvolveu percurso analítico de natureza histórica, principiológica e normativa no âmbito do direito minerário Brasileiro, com o objetivo de confrontar a arquitetura jurídica da Guia de Utilização com a realidade operacional da Agência Nacional de Mineração. Verificou-se que o instituto, estruturado como mecanismo excepcional de flexibilização destinado a conferir dinamismo à fase de pesquisa e a reduzir o intervalo temporal até a outorga da lavra, tem sua teleologia comprometida pela morosidade estrutural da autarquia.

Através das análises realizadas, notou-se que o déficit de servidores, as restrições orçamentárias e o acúmulo de passivo processual configuram disfunção institucional de caráter sistêmico. Isso inviabiliza a apreciação tempestiva de requerimentos e prorrogação de GU, em afronta aos princípios constitucionais da eficiência e da razoável duração do processo, além de produzir ambiente de incerteza regulatória apto a paralisar investimentos e a fragilizar a segurança jurídica dos agentes econômicos.

Identificou-se paradoxo estrutural: a Guia de Utilização, concebida para operar como instrumento de aceleração procedimental e incremento de previsibilidade, converte-se, na prática, em fator adicional de estrangulamento burocrático. A resposta à indagação central revela-se afirmativa, na medida em que a morosidade da ANM compromete a finalidade normativa do instituto e engendra cenário de insegurança jurídica, que ultrapassa a esfera individual do minerador e projeta efeitos sobre a atratividade do setor mineral, o desenvolvimento regional e a capacidade nacional de explorar, de forma racional e competitiva, o patrimônio mineral disponível.

O contexto institucional da ANM, caracterizado por insuficiência de recursos humanos e financeiros, tem produzido esvaziamento funcional da Guia de Utilização, convertendo mecanismo de dinamização em elemento de instabilidade regulatória.

Cumpram reconhecer as limitações metodológicas do estudo, que concentrou a análise na morosidade administrativa como variável predominante de inefetividade, sem aprofundar outras dimensões que igualmente influenciam o ambiente de negócios, como a complexidade do licenciamento ambiental ou as contingências associadas à atuação do Poder Judiciário.

À luz do diagnóstico apresentado, delineiam-se como agendas futuras de pesquisa: avaliação do potencial da transformação digital e da automação procedimental como instrumentos de mitigação da morosidade administrativa; análise comparada com modelos regulatórios estrangeiros dotados de agências minerárias consolidadas, com vistas à identificação de boas práticas de governança; e exame aprofundado da responsabilidade civil estatal por danos decorrentes de inércia administrativa prolongada, com a finalidade de construir parâmetros objetivos para quantificação e reparação dos prejuízos suportados pelos mineradores.

Quadro 3: Propostas de expansão da pesquisa

EIXO DE PESQUISA	OBJETO DE INVESTIGAÇÃO	OBJETIVO PRINCIPAL
Transformação digital	<i>Avaliar o impacto da digitalização, da automação procedimental e do uso de inteligência artificial na análise dos requerimentos.</i>	<i>Verificar o potencial das tecnologias para reduzir a morosidade administrativa e aumentar a eficiência regulatória.</i>
Direito comparado	<i>Realizar estudos comparativos com países que possuem agências minerárias consolidadas e modelos regulatórios mais eficientes.</i>	<i>Identificar boas práticas de governança e soluções passíveis de adaptação ao contexto brasileiro.</i>
Responsabilidade civil do Estado	<i>Examinar a responsabilidade estatal pelos prejuízos decorrentes da demora excessiva na apreciação dos requerimentos.</i>	<i>Desenvolver critérios objetivos para caracterização, quantificação e reparação dos danos causados pela inércia administrativa.</i>
Fatores complementares de morosidade	<i>Investigar outras variáveis que influenciam a efetividade da atividade minerária, como o licenciamento ambiental e a atuação do Poder Judiciário.</i>	<i>Produzir uma compreensão mais ampla dos fatores que afetam a segurança jurídica e o ambiente de negócios no setor mineral.</i>

Fonte: Elaborado pelo Autor (2026)

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO (ANM). **Ofício nº 101/2025/GAB/ANM-ME**. Brasília, DF, out. 2025a.

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO (ANM). **Plano de Dados Abertos: vigência junho/2024 – maio/2026**. Brasília, DF: ANM, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/anm/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/pda_anm_2024_2026.pdf. Acesso em: 25 fev. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO (ANM). **Processo SEI nº 48051.006396/2022-43: Relatório de Execução Parcial do Plano de Dados Abertos**. Brasília, DF: ANM, 2025b.

ALVES, Marcelo Luiz de Souza. Reflexões preliminares sobre a compensação financeira pela exploração de recursos minerais: CFEM. In: GANDARA, Leonardo André et al. (coord.). **Direito Minerário: estudos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

ATAÍDE, Pedro. **Direito Minerário**. São Paulo: Juspodivm, 2022.

ATAÍDE, Pedro. **Direito Minerário e os desafios da regulação**. Curitiba: Juruá, 2022.

ATHIAS, Daniel Tobias. **Regulação e royalties de minério e petróleo: análise comparativa Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: D'Plácido, 2020.

ATHIAS, Jorge Alex Nunes. **Direito Minerário: comentários ao Código de Mineração e à legislação extravagante**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2020.

AZEVEDO, Bernardo Montalvão Varjão de. **Guia de utilização na mineração: natureza jurídica e eficácia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

BARRETO, Maria Laura. **Mineração e desenvolvimento sustentável: desafios para o Brasil**. Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2001.

BASTIDA, Ana Elizabeth. **Mineração e desenvolvimento sustentável: desafios jurídicos e regulatórios**. São Paulo: Saraiva, 2022.

BASTIDA, Ana Elizabeth. Mining law in the context of development: an overview. In: ANDREWS-SPEED, Philip (coord.). **International competition for resources: the role of law, the state and of markets**. Dundee: Dundee University Press, 2008.

BASTIDA, Ana Elizabeth. **The law and governance of mining and minerals: a global perspective**. Oxford: Hart Publishing, 2022.

BELISÁRIO, Ana Carolina Valladares. A natureza jurídica da compensação financeira pela exploração dos recursos minerais: CFEM. In: SOUZA, Marcelo Mendo Gomes de (coord.). **A compensação financeira pela exploração dos recursos minerais: CFEM**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

BITAR, Orlando. **Obras completas**. v. 3. Brasília, DF: Conselho Federal de Cultura, 1978.

BONE, Jeffrey. **Governing the extractive sector: regulating the foreign conduct of international mining firms**. Oxford: Hart Publishing, 2022.

BONE, Ricardo. **Segurança jurídica e confiança legítima no Direito Administrativo**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 fev. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967. Dá nova redação ao Decreto-Lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940 (Código de Minas). **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 28 fev. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0227.htm. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. Decreto nº 9.406, de 12 de junho de 2018. Regulamenta o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Minas). **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 13 jun. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9406.htm. Acesso em: 17 fev. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995. Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 16 ago. 1995.

BRASIL. Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais para fins de aproveitamento econômico. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 29 dez. 1989.

BRASIL. Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990. Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 14 mar. 1990.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 1º fev. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.540, de 18 de dezembro de 2017. Altera as Leis nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e nº 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 19 dez. 2017. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13540.htm. Acesso em: 21 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017. Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM) e extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 27 dez. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13575.htm. Acesso em: 19 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.066, de 30 de setembro de 2020. Altera a Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens, a fim de aprimorar os mecanismos de segurança e de fiscalização de barragens. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 1º out. 2020.

BRASIL. Agência Nacional de Mineração (ANM). Resolução ANM nº 240, de 29 de maio de 2026. Altera os arts. 104, 105, 109 e 120, e revoga o § 3º do art. 105, o art. 107 e o § 2º do art. 122 da Portaria nº 155, de 12 de maio de 2016. **Diário Oficial da União: Seção 1**, Brasília, DF, 1 jun. 2026. Disponível em: ANMlegis – Resolução ANM nº 240/2026. Acesso em: 3 jun. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Seção). **Mandado de Segurança** n. 134/DF. Acórdão de 8 ago. 1989. Diário da Justiça, Brasília, DF, 1989.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Seção). **Mandado de Segurança** n. 3.294/DF. Acórdão de 14 jun. 1994. Diário da Justiça, Brasília, DF, 1994.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). **Recurso Especial** n. 69.814/DF. Acórdão de 15 dez. 1995. Diário da Justiça, Brasília, DF, 1995.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Seção). **Mandado de Segurança** n. 4.131/DF. Acórdão de 12 mar. 1997. Diário da Justiça, Brasília, DF, 1997.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **Agravo Regimental no Recurso Especial** n. 1.238.089/RS. Acórdão de 24 maio 2011. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3ª Turma). **Recurso Especial** n. 1.471.571/RO. Acórdão de 10 fev. 2015. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário** n. 101.098/DF. Acórdão de 9 maio 1984. Diário da Justiça, Brasília, DF, 1984.

CALÓGERAS, João Pandiá. **As minas do Brasil e sua legislação**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1905.

CALÓGERAS, Pandiá. **A política exterior do Império**. v. 3. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1933.

CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de (coord.). **Mineração e siderurgia: aspectos financeiros e tributários**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

CORRÊA, Maria Letícia. Regime de propriedade de minas e jazidas na Primeira República Brasileira: revisitando o caso das minas de Itabira e os interesses em disputa. **Tempos Históricos**, Marechal Cândido Rondon, v. 22, p. 202-224, 2018.

COSTA, Marcelo Buzaglo Dantas. **Regulação mineral: entre o público e o privado**. São Paulo: Quartier Latin, 2023.

COSTA, Solange Maria Santos. Guia de utilização, evolução histórica, regulamentação e natureza jurídica. In: SOUZA, Marcelo Mendo Gomes de (coord.). **Direito Minerário em evolução**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2009.

FEIGELSON, Bruno. **Curso de Direito Minerário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

FEIGELSON, Bruno; LIMA FILHO, Marcello Ribeiro (coords.). **Desafios jurídicos na implantação de grandes projetos de mineração e infraestrutura**. Rio de Janeiro: Editório, 2013.

FEIGELSON, Bruno; SOUZA, Bernardo; COSTA, Thiago. **Curso de Direito Minerário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

FERRARA, Marina et al. (coord.). **Estudos de direito minerário**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FERREIRA, Francisco Ignácio. **Repertório jurídico do mineiro**. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1884.

FIGUEROA, Dante. **Princípios do Direito Minerário**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2020.

FREIRE, William (coord.). **Mineração, energia e ambiente**. Belo Horizonte: Jurídica, 2010.

FREIRE, William. Avaliação judicial de rendas e danos para pesquisa e lavra. In: FREIRE, William et al. (coord.). **Direito da mineração: questões minerárias, ambientais e tributárias**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

FREIRE, William. **Características da mineração e seus reflexos no direito minerário**. Jornal Estado de Minas, Belo Horizonte, 20 jul. 2009.

FREIRE, William. Chapter Brazil. In: LA FLÈCHE, Erick Richer (ed.). **The Mining Law Review**. London: Law Business Research, 2017.

FREIRE, William. **Código de Mineração anotado**. 4. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2009.

FREIRE, William. **Direito da mineração: relações jurídicas do minerador com o proprietário e posseiro do imóvel**. Belo Horizonte: Editora Jurídica, 2021.

FREIRE, William. **Direito Minerário: acesso a imóvel de terceiro para pesquisa e lavra**. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

FREIRE, William. **Fundamentals of Mining Law**. Belo Horizonte: Jurídica, 2010.

FREIRE, William. Legitimidade ativa no procedimento para avaliação da indenização judicial por servidão mineral. In: FREIRE, William (coord.). **Revista de Direito Minerário**. Belo Horizonte: Editora Mineira, 2000. v. 2.

FREIRE, William. **Natureza jurídica do consentimento para pesquisa mineral, do consentimento para lavra e do manifesto de mina no Direito Brasileiro**. Revista de Direito Minerário, Belo Horizonte, 2005.

FREIRE, William. Poder de polícia do DNPM. In: SOUZA, Marcelo Gomes de (coord.). **Direito Minerário aplicado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

FREIRE, William. **Riscos jurídicos na mineração**. Belo Horizonte: Editora Jurídica, 2019.

GAMA, Angélica Barros. **As Ordenações Manuelinas, a tipografia e os descobrimentos: a construção de um ideal régio de justiça no governo do Império Ultramarino português**. Navigator, Rio de Janeiro, v. 13, p. 21-35, 2011.

GANDARA, Leonardo André et al. (coord.). **Direito Minerário: estudos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

GARCIA, Guyllherme de Hollanda Cavalcanti. A validade do procedimento de avaliação de renda e indenização superficiário face ao ordenamento jurídico atual. In: FEIGELSON, Bruno; LIMA FILHO, Marcello Ribeiro (coords.). **Desafios jurídicos na implantação de grandes projetos de mineração e infraestrutura**. Rio de Janeiro: Editório, 2013.

GONÇALVES, Andréa Viggiano. A participação do proprietário do solo nos resultados da lavra de mina manifestada. In: SOUZA, Marcelo Mendo Gomes de (coord.). **Direito Minerário em evolução**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2009.

GURMENDI, Jaime Tejada. **Jurisprudencia para el desarrollo de actividades mineras en el Perú**. Lima: Instituto Pacífico, 2019.

HONÓRIO, Marcelo Ribeiro. **A morosidade administrativa e a responsabilidade do Estado no setor mineral**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). GDP from Mining in Brazil. 3. trim. 2025. Disponível em: <https://tradingeconomics.com/brazil/gdp-from-mining>. Acesso em: 15 fev. 2026.

JAZIDA. Oportunidades e desafios do setor mineral brasileiro. **Blog Jazida**, 11 nov. 2025. Disponível em: <https://jazida.com>. Acesso em: 30 maio 2026.

MACHADO, Iran; FIGUEROA, Silvia. **História da mineração brasileira**. Curitiba: CRV, 2020.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Tratado de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

MATO GROSSO. Tribunal de Justiça (2ª Câmara de Direito Privado). **Apelação Cível** n. 1003999-53.2022.8.11.0013. Relatora: Marilsen Andrade Addario. Julgamento em: 29 nov. 2025.

MORAES, Sérgio Jacques de. **Aspectos jurídicos da pesquisa mineral**. In: SOUZA, Marcelo Gomes de (coord.). **Direito Minerário aplicado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

MORAES, Sérgio Jacques de. Mineração e sua relação com a propriedade da superfície. In: FREIRE, William (coord.). **Revista de Direito Minerário**. Belo Horizonte: Editora Mineira, 2000. v. 2.

PELLEGRINO, Mauricio. O direito de participação nos resultados da lavra e seu vínculo ao direito de propriedade do imóvel em que se encontra a jazida. In: FERRARA, Marina et al. (coord.). **Estudos de direito minerário**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

PINTO, Uile Reginaldo. **Comentários sobre a jurisprudência do setor mineral**. Brasília, DF: LGE, 2009.

RIBEIRO, Carlos Luiz. **Direito Minerário: escrito e aplicado**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno; FREITAS, Rafael Vêras de (coords.). **A nova regulação da infraestrutura e da mineração: portos, aeroportos, ferrovias, rodovias**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

ROCHA, Lauro Lacerda; LACERDA, Carlos Alberto de Melo. **Comentários ao Código de Mineração do Brasil: revisto e atualizado**. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

SALOMÉ, Pedro. A participação do proprietário nos resultados da lavra. In: SOUZA, Marcelo Mendo Gomes de (coord.). **Direito Minerário aplicado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003. p. 188.

SANTOS, José Anacleto Abduch. **Agências reguladoras e o novo marco do setor mineral**. Curitiba: Juruá, 2025.

SANTOS, Júlio Edstron Secundino. Direito minerário e mineração no Brasil: perspectivas históricas e econômicas. **Revista de Direito & Desenvolvimento da UniCatólica**, v. 8, n. 1, p. 38-59, jan./jun. 2025.

SANTOS, Lúcia Helena Alves. O Direito Minerário e o instituto do manifesto de mina. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 1964, 16 nov. 2008.

SCAFF, Fernando Facury. **Direito Administrativo Econômico**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

SCAFF, Fernando Facury. **Royalties do petróleo, mineração e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

SERRA, Silvia Helena. **Direitos minerários: formação, condicionamentos e extinção**. São Paulo: Signus, 2000.

SMIT, Pieter Willem. South Africa. In: LA FLÈCHE, Erick Richer (ed.). **The Mining Law Review**. 6. ed. London: Law Business Research, 2017.

SOLIS CONSULTORIA. Mineração sem autorização: o que pode acontecer? **Site Solis Consultoria**. 16 out. 2025. Disponível em: <https://www.solisconsultoria.com.br/blog/mineracao-sem-autorizacao-e-suas-consequencias>. Acesso em: 5 maio 2026.

SOUZA, Luís Carlos Martins Alves de. **Direito Minerário: fundamentos e perspectivas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

SOUZA, Marcelo Mendo Gomes de (coord.). **A compensação financeira pela exploração dos recursos minerais: CFEM**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

SOUZA, Marcelo Mendo Gomes de (coord.). **Direito Minerário em evolução**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2009.

SOUZA, Marcelo Mendo Gomes de. Hipótese de não incidência da compensação financeira pela exploração dos recursos minerais (CFEM) sobre o produto mineral industrializado. In: SOUZA, Marcelo Mendo Gomes de (coord.). **A compensação financeira pela exploração dos recursos minerais: CFEM**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

SOUZA, Marcelo Mendo Gomes de. Servidão de mina: instrumento viabilizador das atividades de mineração. In: SOUZA, Marcelo Mendo Gomes de (coord.). **Direito Minerário em evolução**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2009.

SOUZA, Mauricio Pellegrino de. Autorização de pesquisa mineral: obrigações do titular e prazo para apresentar relatório final. In: SOUZA, Marcelo Mendo Gomes de (coord.). **Direito Minerário em evolução**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2009.

SOUZA, Mauricio Pellegrino de; TAVARES, Renata Campos Laborne. Arrendamento de mina e dinâmica da mineração: reflexões sobre aspectos conceituais da nova disciplina a partir da Portaria DNPM n. 269/2008. In: GANDARA, Leonardo André et al. (coord.). **Direito Minerário: estudos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO (6ª Turma). **Remessa Ex Officio** n. 1000005-68.2019.4.01.3817. Relator: Desembargador Federal. Julgamento em: 7 dez. 2020.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO (6ª Turma). **Remessa Ex Officio** n. 1047367-60.2022.4.01.3300. Relator: Desembargador Federal. Julgamento em: 8 jun. 2023.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO (5ª Turma). **Remessa Ex Officio** n. 1087491-22.2021.4.01.3300. Relator: Desembargador Federal. Julgamento em: 22 jan. 2024.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO (6ª Turma). **Remessa Ex Officio** n. 1102755-02.2023.4.01.3400. Relator: Desembargador Federal. Julgamento em: 18 set. 2024.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO (1ª Turma). **Apelação Cível** n. 0805176-26.2022.4.05.8100. Relator: Desembargador Federal Francisco Roberto Machado. Julgamento em: 16 fev. 2023.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 6ª REGIÃO (Seção de Solução de Julgamentos de Belo Horizonte). **Mandado de Segurança Cível** n. 1000005-68.2019.4.01.3817. Julgamento em: 30 abr. 2019.

TRINDADE, Adriano Drummond Cançado. Princípios de Direito Minerário. In: SOUZA, Marcelo Mendo Gomes de (coord.). **Direito Minerário em evolução**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2009.

VIVACQUA, Atílio. **A nova política do subsolo e o regime legal das minas**. Rio de Janeiro: Panamericana, 1942.

WERKEMA, Maurício Sirihal; GANDARA, Leonardo André. Direito Minerário como garantia: considerações sobre a possibilidade de diálogo de institutos de Direito Minerário com instrumentos financeiros. In: GANDARA, Leonardo André et al. (coord.). **Direito Minerário: estudos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.