

**XXXII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E
SOCIOAMBIENTALISMO I**

JERÔNIMO SIQUEIRA TYBUSCH

CLAUDIA MARIA DA SILVA BEZERRA

RODRIGO OLIVEIRA SALGADO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito ambiental, agrário e socioambientalismo I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Jerônimo Siqueira Tybusch, Claudia Maria Da Silva Bezerra, Rodrigo Oliveira Salgado – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-342-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito ambiental. 3. Socioambientalismo. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO I

Apresentação

É com grande satisfação que apresentamos esta obra resultante das atividades do Grupo de Trabalho Direito Ambiental, Agrário e Socioambientalismo I, desenvolvidas no âmbito do XXXII Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), realizado na cidade de São Paulo nos dias 26, 27 e 28 de novembro de 2025.

O CONPEDI, reconhecido como a maior sociedade científica jurídica do Brasil, reafirma, a cada edição, seu compromisso com a promoção da pesquisa jurídica de excelência, da pluralidade epistemológica e do fortalecimento da pós-graduação em Direito. Nesse ambiente acadêmico plural e crítico, o GT de Direito Ambiental, Agrário e Socioambientalismo, com mais de dez anos de tradição, consolida-se como espaço de reflexão qualificada, de construção coletiva do conhecimento e de estímulo a abordagens inovadoras sobre os desafios socioambientais contemporâneos.

A presente publicação reúne estudos que dialogam com questões urgentes e complexas, inerentes ao campo do Direito Ambiental e Agrário, e que demandam respostas jurídicas sensíveis, eficazes e alinhadas às transformações climáticas, sociais, tecnológicas e econômicas em curso. As pesquisas aqui apresentadas revelam a vitalidade do debate socioambiental e a crescente interlocução entre as dimensões ecológica, econômica, política e cultural que atravessam a proteção do meio ambiente e os direitos territoriais.

Os artigos apresentados neste GT evidenciam a amplitude temática e a densidade teórica que caracterizam o campo socioambiental, abrangendo desde os desafios globais de governança climática até as realidades vivenciadas por comunidades tradicionais, povos indígenas, setores produtivos e gestores públicos. Dentre os temas discutidos, organizou-se os seguintes eixos para o debate:

1. Economia, Sustentabilidade e Instrumentos Jurídicos de Gestão Ambiental

- A inclusão de critérios ESG na transação tributária com a PGFN nº 1.241/2023: estratégia para redução de custos de transação e maximização do bem-estar social
- Bioeconomia, comunidades tradicionais e o futuro das áreas protegidas na Bacia Amazônica

- Crise energética no Brasil: análise crítica das causas e estratégias de mitigação
- Emergência climática, data centers e responsabilidade socioambiental empresarial: desafios da sustentabilidade e combate ao greenwashing

2. Mudanças Climáticas, Proteção da Biodiversidade e Governança Global

- Da proteção ambiental global à criação do mercado de carbono: reflexos e desafios para o Pantanal brasileiro
- Rios voadores como sujeitos de direito e o reconhecimento jurídico dos sistemas atmosféricos amazônicos
- Panorama jurídico-normativo da litigância climática no Brasil à luz da litigância de interesse público e dos processos estruturais

3. Comunidades Tradicionais, Justiça Ambiental e Direitos Territoriais

- Dano transfronteiriço por resíduos sólidos em Benjamin Constant/AM: cooperação internacional e políticas públicas sob a ótica da Opinião Consultiva nº 23 da Corte IDH
- Proteção dos povos tradicionais: impactos na alimentação de ribeirinhos e indígenas frente ao derrame de mercúrio nos rios
- Mineração em território quilombola: instrumento de participação política e jurídica
- Áreas protegidas em conflito: o caso do Parque Estadual do Sumidouro/MG e o abismo entre a legislação e a realidade

4. Mineração, Responsabilidade Ambiental e Regulação Estatal

- Ecocídio causado pela mineração do ouro com mercúrio na Amazônia: aproximações hermenêuticas-dogmáticas à reconstrução da eficácia do Direito Ambiental brasileiro
- Dominialidade da União sobre recursos minerais: desafios do aproveitamento de rejeitos e estéreis e a complexa face da usurpação mineral

- Dupla anuência no regime de licenciamento mineral: desafios jurídicos e estratégias para garantia do interesse nacional

5. Hermenêutica, Teoria do Direito Ambiental, Sociedade de Risco e Perspectivas Críticas

- A aplicação do método hermenêutico-concretizador de Konrad Hesse na interpretação constitucional para a proteção ambiental da Amazônia brasileira
- A sociedade do risco em uma perspectiva do socioambientalismo
- O Direito Penal e o grito da terra: análise principiológica da responsabilização ambiental no arcabouço jurídico brasileiro
- Estudo vitalista socioambiental do mundo contemporâneo

6. Educação Ambiental, Informação e Participação Social

- Desafios e potencialidades da política pública de Educação Ambiental
- A Educação Ambiental crítica e a participação social em unidades de conservação: desafios do Parque Nacional do Caparaó
- Entre o risco e o consumo: segurança alimentar, microplásticos e o direito à informação
- A preservação ambiental em âmbito municipal: estudo de caso sobre os municípios de Barreiras–BA e Macaúbas–BA

A diversidade dos temas reunidos nesta publicação referente ao GT. Direito Ambiental, Agrário e Socioambientalismo I reflete a complexidade das questões socioambientais que atravessam o Brasil e o mundo, mostrando como o Direito pode – e deve – dialogar com múltiplas dimensões da vida social, econômica, ecológica e cultural. As contribuições aqui apresentadas demonstram maturidade acadêmica, densidade teórica e compromisso ético com a defesa da vida, da dignidade humana, da natureza e da justiça socioambiental.

Agradecemos a todas e todos os autores, debatedores, coordenadores e participantes pela dedicação, pela qualidade dos trabalhos e pelo compromisso com uma ciência jurídica transformadora. Agradecemos igualmente ao CONPEDI pela promoção contínua de espaços de pesquisa, reflexão crítica e aprofundamento teórico.

DUPLA ANUÊNCIA NO REGIME DE LICENCIAMENTO MINERAL: DESAFIOS JURÍDICOS E ESTRATÉGIAS PARA GARANTIA DO INTERESSE NACIONAL

DOUBLE CONSENT IN THE MINERAL LICENSING REGIME: LEGAL CHALLENGES AND STRATEGIES TO SAFEGUARD NATIONAL INTEREST

Clara Sacramento Alvarenga ¹

Mário Martins da Costa ²

Resumo

O artigo analisa o regime de licenciamento mineral no Brasil, com foco na exigência da dupla anuência — do proprietário do solo e do município — como condição indispensável para a obtenção e manutenção da licença mineral. Inicialmente, apresenta a relevância econômica e social da mineração, os princípios de legalidade, segurança jurídica e primazia do interesse nacional, e a rigidez locacional que distingue a atividade minerária. Em seguida, detalha o regime de licenciamento mineral, sua aplicação a substâncias específicas e a limitação a 50 hectares, contrastando-o com os regimes de autorização e concessão. A análise da jurisprudência administrativa da ANM evidencia a interpretação estrita quanto à apresentação de documentos essenciais, especialmente licença municipal e anuência do proprietário, como requisito *sine qua non*. Por fim, explora mecanismos jurídicos alternativos ao regime de licenciamento mineral, como mudança de regime, servidão minerária, ação de avaliação de rendas e danos e desapropriação, garantindo a continuidade da atividade minerária. A metodologia adotada foi jurídico-social, com raciocínio hipotético-dedutivo, gênero jurídico-interpretativo, abordagem interdisciplinar e uso de fontes quali-quantitativas.

Palavras-chave: Mineração, Licenciamento mineral, Dupla anuência, Segurança jurídica, Autorização e concessão

Abstract/Resumen/Résumé

The article analyzes the mineral licensing regime in Brazil, with emphasis on the requirement of dual consent — from both the landowner and the municipality — as an indispensable condition for obtaining and maintaining a mineral license. It first presents the economic and social relevance of mining, the principles of legality, legal certainty, and the primacy of the national interest, as well as the locational rigidity that distinguishes mining activity. It then details the mineral licensing regime, its application to specific substances, and the limitation to 50 hectares, contrasting it with the authorization and concession regimes. The analysis of ANM's administrative case law highlights the strict interpretation regarding the submission

¹ Mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pelo Centro Universitário Dom Helder. Pós-graduanda em Direito da Mineração pelo CEDIN. Secretária no grupo de pesquisa AMET.

² Pós-graduado em Direito de Energia, Negócios Imobiliários e Direito Civil. Graduado em Direito. Vice-presidente da OAB/SC. Membro da OAB/RO. Associado da ABDEM. Atuação jurídica interdisciplinar em energia e imóveis.

of essential documents, particularly the municipal license and landowner's consent, as a *sine qua non* requirement. Finally, it explores alternative legal mechanisms to the licensing regime, such as regime conversion, mining easement, action for assessment of rents and damages, and expropriation, ensuring the continuity of mining activities. The adopted methodology was socio-legal, with a hypothetical-deductive reasoning, legal-interpretative approach, interdisciplinary perspective, and the use of both qualitative and quantitative sources.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Mining, Mineral licensing, Dual consent, Legal certainty, Authorization and concession

1. Introdução

A mineração constitui um setor de elevada relevância econômica. De acordo com pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), no primeiro semestre de 2025 o faturamento do setor mineral atingiu R\$ 139,2 bilhões, representando um aumento de 7,5% em relação ao mesmo período de 2024, quando foi registrado o montante de R\$ 129,5 bilhões (IBRAM, 2025).

O saldo da balança comercial mineral no primeiro semestre de 2025 foi de US\$ 16,01 bilhões, correspondendo a 53% do superávit da balança comercial brasileira (US\$ 30,09 bilhões). O setor gerou 226 mil empregos diretos, com a abertura de 5.085 novas vagas entre janeiro e junho de 2025. Em termos regionais, destacam-se Minas Gerais, Pará e Bahia como os principais polos de faturamento, respondendo por 39,7%, 34,6% e 4,8%, respectivamente, do total registrado no período (IBRAM, 2025). No Brasil, a mineração, enquanto atividade econômica estratégica, desempenha papel fundamental no desenvolvimento nacional, dada sua relevância econômica, social e política, consolidando-se como atividade de interesse público e estratégico nos termos do art. 176 da Constituição Federal de 1988.

A exploração de recursos minerais está submetida a um arcabouço normativo complexo, cujo objetivo é conciliar o interesse público de natureza nacional com direitos privados, particularmente no que concerne ao acesso a imóveis de terceiros. O regime de licenciamento mineral, instituído pela Lei nº 6.567/1978 e regulamentado pela Portaria ANM nº 155/2016, constitui um exemplo paradigmático dessa tensão normativa, ao permitir a exploração imediata de substâncias minerais de baixo grau de beneficiamento, desde que observadas limitações de área, tipologia mineral e obtenção da dupla anuência — licença municipal e autorização expressa do proprietário do imóvel.

Embora caracterizado pela celeridade e simplificação procedimental, o regime de licenciamento mineral apresenta uma vulnerabilidade estrutural significativa: a exigência da prévia anuência do proprietário e do ente municipal para o início das atividades. Essa condição, ainda que legalmente prevista, potencializa a insegurança jurídica, ao condicionar a efetividade da exploração mineral à concordância de terceiros, independentemente da relevância econômica, social e estratégica do empreendimento. Tal fragilidade normativa evidencia a tensão entre o princípio da segurança jurídica, o direito de propriedade e a primazia do interesse nacional, agravada pela rigidez locacional da mineração, que impede a deslocação das jazidas e compromete a previsibilidade de investimentos, notadamente em projetos de vulto e de interesse internacional.

A análise da jurisprudência administrativa da Agência Nacional de Mineração (ANM) revela que a ausência de documentos essenciais — em especial, a anuência do superficiário (tratado sinônimo de “proprietário” nos regulamentos e jurisprudência da ANM) e a licença municipal válida — inviabiliza a constituição ou a prorrogação de registros de licença, redundando no indeferimento dos pedidos e na baixa dos títulos minerários.

Tal interpretação estrita da Consolidação Normativa evidencia a prevalência do princípio da legalidade na condução da política minerária, reforçando, ademais, a ausência de instrumentos jurídicos complementares capazes de assegurar a continuidade dos empreendimentos submetidos ao regime de licenciamento mineral diante da resistência do proprietário ou possuidor em permitir o acesso ao imóvel. Essa limitação normativa revela não apenas a rigidez do ordenamento, mas também a necessidade de compatibilização entre o interesse público na exploração dos recursos minerais e a tutela dos direitos de propriedade, de modo a evitar a paralisação de atividades de relevante interesse econômico e estratégico para o Estado.

Existem mecanismos jurídicos para além do regime de licenciamento mineral que possibilitam a continuidade da atividade. Nesse contexto, destaca-se a alteração do regime para autorização e concessão, que viabiliza o acesso ao imóvel de terceiros por meio de alternativas específicas: a ação de avaliação de rendas e danos, a servidão minerária e, em situações excepcionais, a desapropriação. Tais instrumentos revelam-se aptos a resguardar a primazia da atividade minerária sobre interesses privados, sem, contudo, comprometer a conformidade legal e a segurança jurídica do empreendimento.

Neste contexto, o presente artigo objetiva examinar criticamente o regime de licenciamento mineral, investigando suas limitações normativas e práticas, a interpretação consolidada da ANM e os instrumentos jurídicos aptos a assegurar a continuidade da exploração frente à recusa do proprietário.

Para alcançar os resultados propostos pelo problema discutido no artigo, a metodologia escolhida para nortear a pesquisa foi a vertente jurídico social; quanto ao raciocínio científico, optou-se pelo hipotético-dedutivo; quanto ao gênero de pesquisa, enquadra-se no jurídico-interpretativo; trata-se de uma abordagem interdisciplinar que será desenvolvida no decorrer do artigo e; quanto à fonte utilizada para alcançar as propostas, foi escolhido o método qualitativo.

2. Mineração, princípios basilares e os regimes jurídicos minerários

No Brasil, a competência para legislar sobre mineração é exclusiva da União, nos termos do art. 22, XII, da Constituição Federal. Além disso, a União possui competência para gerir os recursos minerais por toda a vida útil do empreendimento.

Por sua vez, a União atribuiu à Agência Nacional de Mineração (ANM) a competência para promover a gestão dos recursos minerais, a regulação, a fiscalização das atividades para o aproveitamento dos recursos minerais, assim como a execução do Código de Mineração e das matérias correlatas, nos termos do art. 2º, da Lei 13.575 de 2017 e art. 4º do Decreto 9.406 de 2018. Vale citar também a competência da ANM para a regulação, fiscalização, arrecadação e cobrança de *royalties* (Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais - CFEM), nos termos do mesmo artigo supracitado (Ataíde, 2022).

Cumpra esclarecer de forma breve a diferença entre regulamentação e regulação. A “regulamentação”, corresponde ao desempenho de função normativa infraordenada, pela qual se detalham as condições de aplicação de uma norma de cunho abstrato e geral, tal como dispõe o art. 84, IV, da Constituição (Justen Filho, 2018). O poder regulamentar, em regra, é prerrogativa do chefe do Poder Executivo, ou dos entes delegatários, tendo como objetivo editar normas secundárias para detalhar e garantir a execução das leis, nos termos do art. 84, IV da Constituição.

Já a regulação, para William Freire (2023), consiste na atividade estatal de intervenção indireta sobre a conduta dos sujeitos públicos e privados, de modo permanente e sistemático, para implementar as políticas de governo.

Haverá situações em que a ANM atuará como reguladora; em outras, exercerá seu poder de regulamentar. Se é possível regulamentar sem ter regulado o assunto, a atividade de regulação implica a necessidade de sua regulamentação.

Por outro lado, o Direito Minerário, além de estar sujeito à lei, às normas regulamentares e preceitos regulatórios, possui como fonte também os princípios gerais relacionados à Administração Pública em geral. Isso porque os sistemas jurídicos são compostos por preceitos jurídicos nas diversas roupagens. A doutrina dominante entende que o sistema é composto por regras e princípios jurídicos, que seriam espécies do gênero normas jurídicas. Como não há princípios jurídicos expressos para o Direito Minerário, todos os princípios do Direito Minerário são implícitos (Freire, 2023, p.16).

No conjunto dos princípios aplicáveis à matéria, merecem destaque aqueles que, além de fundamentarem a análise teórica, apresentam maior impacto na prática do regime de licenciamento mineral que são: princípio da legalidade; princípio da segurança jurídica;

primazia do interesse nacional e; princípio da prevalência da mineração sobre a maioria das atividades econômicas e sobre os interesses privados.

O princípio da legalidade direciona a conduta dos agentes da Administração, significando que toda atividade administrativa deve estar pautada e previamente autorizada em lei. Esse princípio implica a subordinação completa do administrador ao ordenamento jurídico. Enquanto, na esfera privada, os indivíduos podem fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, no âmbito da Administração Pública somente é possível atuar nos casos em que houver expressa autorização legal (Carvalho Filho, p. 20).

Considerando-se que uma das características da atividade mineral é o seu longo prazo de maturação, poder-se-ia incluir, entre suas características, a necessidade de um regime de estabilidade jurídica especial, denotando a necessidade de segurança jurídica para todas as relações jurídicas que envolvam a atividade (Freire, 2023 p.53).

O princípio da segurança jurídica está previsto expressamente na legislação infraconstitucional, em especial na Lei 9.784/199, art. 2º, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública em geral. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, este princípio tem como principal objetivo a vedação de aplicação retroativa de nova interpretação de lei no âmbito da Administração Pública. Isso porque, se a lei deve respeitar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (art. 6º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB - Decreto-Lei nº 4.657/1942), não é admissível que o administrado tenha seus direitos flutuando por aplicações de interpretações variáveis no tempo (2011, p. 85-86). A autora cita também os princípios da proteção à confiança e da boa-fé, como corolários da segurança jurídica (2011, p. 87-88).

Para Carvalho Filho (2020, p. 39-42), tal princípio comporta dois vetores básicos sob a ótica do cidadão: de um lado, a perspectiva da certeza, que garante o conhecimento seguro das normas e atividades jurídicas; de outro, a perspectiva da estabilidade, que assegura a consolidação dos atos administrativos e fomenta a criação de novos mecanismos de defesa pelo administrado.

O princípio em tela denota que a confiança traduz um dos fatores mais relevantes de um regime democrático, não se podendo perder de vista que é ela que dá sustentação às relações jurídicas. No campo do Direito Minerário, a segurança jurídica adquire relevo especial no regime de licenciamento, pois a previsibilidade normativa assegura que os requisitos impostos ao particular não sofram alterações com efeitos retroativos. Tal garantia consolida a proteção dos títulos minerários regularmente outorgados, preservando a confiança legítima do administrado na estabilidade dos atos administrativos.

O princípio do interesse nacional é oriundo da interpretação do art. 176§1º da CR/88, segundo o qual a pesquisa e lavra de recursos minerais só poderá ocorrer mediante anuência da União, sempre com fundamento no interesse nacional. Este deve ser compreendido como interesse da generalidade dos habitantes do país e não como proveito de governo ou do Poder Público (Ataíde, 2022, p. 84). Ao elevar a atividade minerária à condição de interesse nacional, o constituinte reconhece sua relevância econômica, política, social e estratégica, nesse ínterim, não interessa à Nação que os recursos minerais fiquem intocados ou em exposição improdutiva.

A classificação da mineração como atividade de interesse nacional evidencia o princípio da prevalência da mineração sobre a maioria das atividades econômicas e sobre interesses privados. As peculiaridades do setor, em especial, sua rigidez locacional e a raridade dos recursos minerais, justificam tal primazia.

Em termos práticos, a mineração (a depender do regime de exploração) prevalecerá sobre o interesse do proprietário da superfície. Nessas hipóteses, o Poder Judiciário irá arbitrar o valor da renda e da indenização, e será instituída a servidão minerária (DUP), sob a compreensão de que a mineração limita o exercício da propriedade, pois exerce a função social desta.

Por outro lado, insta salientar que a mineração nem sempre prevalecerá sobre todas e quaisquer atividades de interesse público, nesse sentido, a Procuradoria Federal que atuava junto ao então Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) emitiu parecer no sentido de que “a mineração e os serviços de geração e transmissão de energia elétrica encontram-se no mesmo patamar jurídico-constitucional” (AGU,2008, p.21).

No Brasil, existem os seguintes regimes minerários: autorização e concessão, licenciamento mineral, permissão de lavra garimpeira, registro de extração, monopolização e regimes especiais. Cumpre frisar que o presente artigo terá como objeto de análise o regime de licenciamento mineral e suas fragilidades práticas, contrapondo-o ao regime de autorização, o qual se destaca como o mais comum, por abarcar um maior número de substâncias minerais.

3. Regime de licenciamento mineral e acesso ao imóvel de terceiro: a dupla anuência

A mineração goza de algumas prerrogativas em relação às demais atividades econômicas, podendo até mesmo ser exercida em Áreas de Preservação Permanente (exemplo de hipótese prevalência sobre o interesse de proteção do meio ambiente). A rigidez locacional é uma das peculiaridades mais relevantes da mineração, segundo a qual a exploração e a exploração de recursos minerais só podem ocorrer no local em que a jazida se encontrar, em outras palavras, o minerador não pode escolher a localidade em que a atividade se instalará.

Outro pressuposto relevante da mineração refere-se à dualidade jurídico-imobiliária entre o solo e as jazidas, conforme dispõe o *caput* do art. 176 da Constituição da República de 1988:

Art. 176 As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra (Brasil, 1988).

No contexto brasileiro em função da dominialidade federal é necessária a anuência da União para a pesquisa¹ e lavra² de recursos minerais, que sempre acontecerá no interesse nacional. Enquanto a jazida pertence à União, os minérios dela explorados estão contidos na propriedade daquele que possui o título minerário.

O regime de licenciamento mineral é atualmente regulamentado pela Lei nº 6.567, de 24 de setembro de 1978, que “Dispõe sobre regime especial para exploração e aproveitamento das substâncias minerais que especifica e dá outras providências”, bem como pela Portaria nº 155 da Agência Nacional de Mineração (ANM), contando ainda com previsão legal no Decreto-lei 227 de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração) e em seu respectivo regulamento, Decreto 9.406 de 12 de junho de 2018.

O regulamento do Código de Mineração define o regime de licenciamento mineral como “[...] o aproveitamento das substâncias minerais a que se refere o art. 1º da Lei nº 6.567, de 1978, que, por sua natureza, limite espacial e utilização econômica, possa ser lavrado independentemente de trabalhos prévios de pesquisa”.

O regime de licenciamento mineral constitui um procedimento minerário de natureza simplificada, diferentemente de outros regimes minerários, permite a exploração imediata das substâncias minerais sem a prévia realização de trabalhos de pesquisa; entretanto, apresenta algumas restrições (Ataíde, 2022, p. 246). Entre elas, destaca-se a faculdade de exploração conferida exclusivamente ao proprietário do solo ou àqueles que detenham sua aprovação expressa.

Não há, portanto, possibilidade de o titular de direito minerário ingressar no imóvel sem a prévia anuência do proprietário. Diferentemente do que ocorre nos regimes de

¹ Para William Freire (2005, p.125) a denominação “autorização para pesquisa” para designar a natureza jurídica do título minerário que outorga o direito-dever de realizar a pesquisa mineral, é imprópria, porque gera confusão com a conceituação clássica de Direito Administrativo, que ao contrário, trata-se de ato vinculado, o qual não está reservado à administração qualquer discricionariedade. Portanto, para o Direito Minerário o consentimento para a pesquisa significa o consentimento da União para o início dos trabalhos de exploração, cuja expressão patrimonial é incorporada ao patrimônio do minerador.

² Para William Freire (2005, p. 127), trata-se de ato negocial, que incorpora um direito real, através do qual a União consente ao minerador o direito de aproveitar industrialmente seus recursos minerais. É ato administrativo vinculado e definitivo, desde que cumpridas as obrigações das normas minerárias.

autorização e concessão, no regime de licenciamento a anuência constitui condição *sine qua non* para a outorga do título.

A segunda limitação refere-se à área, que não poderá exceder 50 hectares. Assim, a licença mineral para qualquer uma das substâncias constantes no rol taxativo previsto no art. 1º da Lei nº 6.567/1978 será restrita à área mencionada. Além disso, apenas as substâncias incluídas nesse rol taxativo poderão ser objeto do regime de licenciamento mineral, conforme disposto a seguir:

Art. 1º Poderão ser aproveitados pelo regime de licenciamento, ou de autorização e concessão, na forma da lei:

I - areias, cascalhos e saibros para utilização imediata na construção civil, no preparo de agregados e argamassas, desde que não sejam submetidos a processo industrial de beneficiamento, nem se destinem como matéria-prima à indústria de transformação;

II - rochas e outras substâncias minerais, quando aparelhadas para paralelepípedos, guias, sarjetas, moirões e afins;

III - argilas para indústrias diversas;

IV - rochas, quando britadas para uso imediato na construção civil e os calcários empregados como corretivo de solo na agricultura.

V - rochas ornamentais e de revestimento;

VI - carbonatos de cálcio e de magnésio empregados em indústrias diversas.

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

Com frequência, as substâncias minerais sujeitas ao regime de licenciamento mineral se encontram depositadas na superfície terrestre, razão pela qual a atividade está diretamente relacionada ao uso do solo. Em decorrência disso, foi prevista a participação do município no processo de outorga da licença mineral (Ataíde, 2022, p. 249).

Para a concessão do título, o minerador deve apresentar uma série de documentos obrigatórios³ no ato da protocolização na ANM⁴, conforme disposto na Portaria 155 da ANM em seu art. 164 e seguintes, em especial a licença específica expedida pela autoridade administrativa competente do município de situação da área requerida e a declaração de ser o requerente proprietário de parte ou da totalidade do solo e/ou instrumento de autorização do proprietário para lavrar a substância mineral indicada no requerimento em sua propriedade.

Além da dupla anuência, o minerador deverá apresentar à ANM, no prazo de até 60 dias contados do protocolo do pedido de registro de licença, a licença ambiental de

³ Art 5º - Da instrução do requerimento de registro da licença deverá constar, dentre outros elementos, a comprovação da nacionalidade brasileira do interessado, pessoa natural, ou registro da sociedade no órgão de registro de comércio de sua sede, se se tratar de pessoa jurídica, bem assim da inscrição do requerente no órgão próprio do Ministério da Fazenda, como contribuinte do imposto único sobre minerais, e memorial descritivo da área objetivada na licença.

Parágrafo único - O licenciamento fica adstrito à área máxima de 50 (cinquenta) hectares (Brasil, 1978).

⁴ No regime de licenciamento mineral, a ANM exerce exclusivamente a função de verificar os aspectos formais e efetuar o registro da licença.

instalação, ou de operação.⁵ Alternativamente, poderá comprovar, mediante cópia do protocolo do órgão ambiental competente, que deu entrada no requerimento de licenciamento ambiental.

A ausência de qualquer desses documentos poderá acarretar ao minerador o indeferimento do registro de licença, com ou sem oneração da área. Nas hipóteses em que a atividade já tenha sido iniciada, o requerimento de licença, se desprovido da documentação exigida⁶, implicará a disponibilização da área, nos termos do art. 167 da Portaria nº 155/2016.

Insta salientar que o prazo de vigência da licença mineral será limitado ao menor prazo de validade entre as licenças expedidas pelo município ou a autorização concedida pelo proprietário da superfície. Na ausência de prazo de validade estipulado, a licença mineral será considerada de duração indeterminada.

No entanto, condicionar o exercício à anuência do município e do proprietário do imóvel o exercício de uma atividade considerada de utilidade pública e interesse nacional, significa na prática a precariedade da licença mineral, tanto em sua obtenção quanto em sua manutenção, uma vez que a atuação da ANM, nesse regime, limita-se à validação da documentação apresentada e ao registro da licença.

A exigência da anuência do proprietário como condição para o início de uma atividade de elevado interesse nacional revela fragilidade normativa que compromete o princípio da segurança jurídica, considerando tratar-se de atividade que demanda elevados investimentos em todas as fases do empreendimento. Tal exigência afasta o interesse de investidores nacionais e internacionais, sobretudo na fase de projetos minerários, na qual se requer do empreendedor assessoria jurídica robusta e técnica para assegurar a viabilidade dos investimentos em território brasileiro e a conformidade com as normas pátrias.

No que se refere à licença municipal, seu deferimento deve ser pautado pelo princípio da legalidade, uma vez que a doutrina administrativa majoritária entende que a licença constitui ato vinculado, por meio do qual a Administração confere ao interessado o consentimento para o exercício de determinada atividade.

Existem aspectos relevantes a serem analisados quanto à licença. O primeiro diz respeito à sua natureza, que, na concepção de Carvalho Filho (2020), caracteriza-se como ato vinculado, uma vez que o agente público não possui discricionariedade plena na avaliação de sua conduta. Se o interessado preenche os requisitos legais para a concessão da licença, terá

⁵ A outorga do registro de licença ficará condicionada à apresentação da licença ambiental expedida pelo órgão ambiental.

⁶ Na hipótese de expiração do prazo da licença municipal, da autorização do proprietário do solo ou do assentimento do órgão público ainda na fase de requerimento de registro da licença, o requerente deverá protocolizar, em até 30 dias contados do vencimento dos mesmos, novo elemento essencial.

direito à sua obtenção; caso haja denegação indevida, será cabível a impetração de mandado de segurança para sanar eventual abuso de autoridade.

Ocorre que, como o regime é privativo ao proprietário do solo ou a quem contar com sua anuência, não há que se falar em servidão mineral para ocupar imóvel contido na poligonal objeto de licenciamento mineral (Freire, 2017, p. 80). Não se verifica, atualmente, a existência de mecanismos legais aptos a substituir a anuência do superficiário para o ingresso no imóvel no regime em comento. Entretanto, há estratégias complementares que podem ser adotadas com vistas a possibilitar a continuidade da atividade mineral.

Assim, importa analisar de que modo a ANM tem decidido nos casos em que a ausência de documentos essenciais inviabiliza a outorga da licença mineral, destacando-se, entre eles, a anuência do superficiário como condição imprescindível ao ingresso e à ocupação do imóvel.

4. O duplo consentimento sob a perspectiva da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Mineração (ANM)

A Diretoria Colegiada da ANM, criada pela Lei nº 13.575/2017, tem suas competências estabelecidas na Resolução ANM nº 181/2024. Dentre essas competências, destaca-se a atribuição de deliberar sobre os requerimentos de lavra e sobre a outorga das concessões de lavra das substâncias minerais previstas no art. 1º da Lei nº 6.567, de 24 de setembro de 1978.

Com o objetivo de analisar a aplicação prática e o posicionamento atual da ANM acerca das normas que regem o regime de licenciamento mineral, procedeu-se à consulta das atas das reuniões ordinárias públicas disponíveis no site da agência. Em seguida, realizaram-se consultas aos processos e votos disponibilizados no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), selecionando aqueles referentes a solicitações de licenciamento de substâncias minerais incluídas no rol taxativo da Lei nº 6.567/1978, no período de 2019 a 2024, conforme a seguir exposto.

a) Indeferimento do pedido de prorrogação do registro de licença em razão da ausência/ vencimento de licença municipal:

a.1) Trata-se de recurso interposto no **processo nº 27213.826250/1989-75**, contra o indeferimento do pedido de prorrogação do Registro de Licença com base no artigo 26 do Código de Mineração, e no artigo 196 da DNPM no 155 de 12/05/2016. Na situação em apreço, verifica-se que a mineradora deixou de promover, perante o município, a

renovação da licença municipal para exercício da atividade minerária, conforme se depreende da decisão que passa a ser transcrita:

Em análise aos autos, verificou-se que o titular não apresentou pedido de prorrogação de registro de licença, no prazo estabelecido, caracterizando o ato de baixa do título como um ato jurídico perfeito. O Registro de Licença teve seu vencimento no dia 20/10/2018, o titular somente protocolizou pedido de prorrogação, intempestivamente, no dia 14/11/2018. O titular solicitou prazo para apresentar a licença municipal no pedido de prorrogação realizado intempestivamente. A defesa não apresenta fatos que justifiquem a anulação ou revisão do ato de indeferimento.

a.2) Trata-se de recurso interposto no processo nº **48411.815267/2018-26**, contra indeferimento do requerimento de Registro de Licença com fulcro na Consolidação Normativa do DNPM, anexo da Portaria no 155/2016, art. 164 c/c o art. 165.

Por sua vez, o art. 57 da Consolidação Normativa do DNPM prevê tratamento da mudança de regime semelhante ao requerimento de registro de licença. Assim, há a necessidade de o pedido de mudança de regime ser devidamente instruído com os documentos essenciais previstos no art. 164, da consolidação, vejamos:

Trata o presente processo de requerimento de mudança de regime que foi indeferido pela Gerência Regional/SC, com base no art. 167, inciso II, alínea c, da Consolidação Normativa da ANM, tendo em vista a não apresentação de nova licença municipal dentro do prazo constante no art. 165, da Consolidação Normativa. No caso, foi apontado que não houve apresentação da nova Licença Municipal, conforme art. 165 da referida norma.

[...]

Decerto que a norma é taxativa quanto ao tempo para apresentar nova licença municipal em caso de expirado o prazo da anterior. Nesse sentido, a área ficou descoberta de licenciamento desde 14/04/2019, motivo pelo qual deve ser mantido o indeferimento do requerimento de registro de licença.

b) Indeferimento do pedido de prorrogação do registro de licença em razão da ausência/ vencimento da anuência do superficiário.

b.1) Trata-se de recurso interposto no processo nº **27203.830991/2002-06** contra o indeferimento do pedido de prorrogação do Registro de Licença com base no inciso II do art. 187 da Portaria 155/DNPM.

Constam dos autos que a Licença específica nº001/2014, emitida pela Prefeitura, estava válida até 05/12/2016, contudo a autorização do superficiário do solo (contrato de arrendamento do imóvel lavrado em 04/07/2005), venceu em 04/07/2015, assim, em 15/05/2019, foi indeferido o pedido de prorrogação do Registro de Licença e, em 02/03/2020, foi negada a anuência prévia aos atos de cessão total do Registro de Licença, cujo requerimento foi protocolizado em 24/10/2018. Em 06/02/2023 foi apresentado o pedido de reconsideração.

Em fundamentação, a agência decidiu que:

A autorização do superficiário do solo vigente é documento essencial para manutenção do processo ativo nos termos do inciso II, do art. 187 da Consolidação Normativa, instituída pela Portaria DNPM nº155/2016.

[...]

Em relação à cessão de direitos, a Análise 1169 recomendou NEGAR anuência por perda de objeto, visto que o pedido de prorrogação do título minerário foi indeferido em virtude do vencimento da autorização do proprietário do solo, sem que tenha sido apresentado o novo documento essencial em vigor, pelo eventual cedente ou cessionário (Brasil, 2024).

b.2) Trata-se de recurso interposto no **processo nº 48052.810187/2023-78** contra indeferimento do requerimento de Registro de Licença, com fulcro na Consolidação Normativa do DNPM, art. 165 c/c o art. 167, II, c.

[...]

Inobstante a ausência da nova licença municipal, a autorização do proprietário igualmente se encontra vencida, trata-se, portanto, de documento essencial e que deve estar vigente durante todo o processo administrativo.

Destarte, a área está sem licença vigente e sem autorização do proprietário do solo. Nesse caso, a medida a ser aplicada é a manutenção do indeferimento.

[...]

A Licença Municipal se trata de documento essencial que em nada se assemelha à Licença Ambiental, motivo pelo qual não se pode aplicar por analogia a NOTA no 275/2016/MCC/PF-DNPM-DF/PGF/AGU que trata acerca do acolhimento da peça recursal quando a licença ambiental ou protocolo forem expedidos dentro do prazo de 60 (sessenta) dias e antes de prolatada a decisão, é o que consta na NOTA JURÍDICA no 00174/2023/PFE-ANM/PGF/AGU (doc. SEI 7972287), constante no processo 48051.003402/2023-91, *ad litteris et verbis*:

5. [...] Ao regular a forma do requerimento do Registro de Licença, os art. 163 e 164 estabelecem que o requerimento eletrônico deverá ser acompanhado por documentos essenciais, dentre os quais se insere a "licença específica expedida pela autoridade administrativa competente do(s) município(s) de situação da área requerida".

[...]

11. [...] A licença municipal, por seu turno, marcada por mais simplificado procedimento de elaboração, deve ser colhida previamente ao requerimento, pois necessita instruí-lo. Tem-se, pois, claro aspecto distintivo a justificar o tratamento normativo dispensado a cada uma das referidas licenças.

Portanto, o entendimento da ANM (DNPM) ratifica e corrobora com as normas minerárias de que a prévia anuência do superficiário, bem como a apresentação da licença municipal vigente, configuram documentos impreteríveis para a constituição e manutenção da validade dos títulos minerários outorgados sob o regime de licenciamento. A ausência de tais documentos implica não apenas a irregularidade formal do requerimento, mas, sobretudo, a inviabilidade jurídica de sua tramitação, haja vista tratar-se de requisitos essenciais e de natureza constitutiva.

Nesse sentido, observa-se que a Agência tem consolidado uma jurisprudência administrativa no sentido de que a não apresentação, dentro do prazo legal, da licença municipal válida ou da autorização do superficiário, inviabiliza o deferimento ou prorrogação do Registro de Licença, conduzindo ao indeferimento dos pedidos e, conseqüentemente, à baixa dos títulos.

Tal posicionamento evidencia a adoção de uma interpretação estrita da Consolidação Normativa, em especial dos arts. 163 a 167, reafirmando a exigência de observância aos prazos e à integralidade documental como condição *sine qua non* para o exercício da atividade minerária sob o regime de licenciamento.

Assim, resta evidente que, no âmbito da ANM, o princípio da legalidade estrita orienta a análise dos pedidos de concessão, prorrogação ou cessão de registros de licença, de modo a evitar a perpetuação de atividades minerárias em desconformidade com as normas regulatórias e com os direitos dos entes municipais e dos proprietários do solo.

5. Modalidades alternativas que dispensam a dupla anuência em casos de recusa do proprietário do imóvel

Ao longo deste artigo, evidenciou-se que a atividade minerária se reveste de elevada relevância econômica e social, configurando-se como atividade de interesse nacional, cuja primazia se impõe sobre interesses privados. Todavia, no âmbito do regime de Licenciamento Mineral, especialmente no que concerne ao acesso a imóveis de terceiros, a exigência da anuência prévia do proprietário revela-se como fator de fragilização da segurança jurídica dos empreendimentos, implicando vulnerabilidade frente a dimensões estratégicas essenciais, tais como os aspectos econômicos, políticos e sociais da exploração mineral.

Diante dessa realidade normativa, torna-se imperativo analisar mecanismos jurídicos e administrativos que possam viabilizar a prevalência da mineração sobre interesses privados, sem que se comprometa a conformidade legal do empreendimento. Neste sentido, a seguir serão abordadas alternativas estratégicas que assegurem a continuidade e a operacionalidade dos projetos minerários, considerando a rigidez locacional e a relevância social, econômica e estratégica inerente à atividade, em consonância com os princípios constitucionais da legalidade, segurança jurídica e primazia do interesse nacional.

5.1 Migração para os regimes de Autorização e Concessão

Doravante, diante da inexistência de remédios jurídicos capazes de substituir a anuência do proprietário no regime de licenciamento mineral, faz-se imperativa a busca por mecanismos jurídicos disponíveis no ordenamento pátrio que assegurem a possibilidade de exploração minerária, em atenção à primazia da mineração sobre o interesse privado e com garantia da aplicação efetiva dos princípios supramencionados.

Entre tais estratégias, destacam-se a mudança do regime de licenciamento para os de autorização e concessão, bem como o estudo de futuras alterações normativas que possam

estabelecer instrumentos que garantam a prevalência da mineração sobre a maioria das atividades econômicas e sobre os interesses privados, sem prejuízo da proteção dos direitos do superficiário (proprietário da terra).

A dificuldade de obter a anuência do proprietário no regime de licenciamento mineral leva o minerador a adotar diversas estratégias administrativas para assegurar o aproveitamento econômico das jazidas. Nos casos em que a exploração se torna inviável devido à ausência dessa anuência, o requerente poderá optar pela alteração de regime, migrando do regime de licenciamento mineral para os regimes de autorização e concessão, os quais, contudo, exigem maior tempo de maturação, em razão da etapa prévia de pesquisa mineral exigida e da série de obrigações a serem cumpridas.

A possibilidade de alteração de regime é disciplinada pela Portaria ANM nº 155, de 2016, cuja redação estabelece:

Art. 46. Será admitido requerimento de mudança de regime por iniciativa do interessado:

I - do regime de autorização para os regimes de licenciamento e de permissão de lavra garimpeira; e

II - dos regimes de licenciamento e de permissão de lavra garimpeira para o de autorização.

[...]

Art. 47. A mudança de regime poderá ser requerida desde o requerimento do título até o termo final de vigência do prazo do alvará de pesquisa, do registro de licença e da permissão de lavra garimpeira (Brasil, 2016).

Dentre as obrigações previstas na referida Portaria, o minerador que optar pela alteração de regime ficará condicionado ao cumprimento das exigências previstas nas normas minerárias correspondentes ao regime para o qual deseja migrar.

Assim, os regimes de autorização e concessão evidenciam a maior complexidade dos projetos minerários, exigindo etapas rigorosas de pesquisa, planejamento e licenciamento ao longo de todo o ciclo da atividade.

Diante disso, ao optar pela mudança do regime de licenciamento para os de autorização e concessão, o minerador encontra respaldo em institutos jurídicos aplicáveis nas hipóteses de resistência do proprietário ao acesso ao imóvel, destacando-se a Ação de Avaliação de Rendas e Danos, Servidão Minerária e Desapropriação, que serão desenvolvidos nos tópicos subsequentes.

5.1.1 Ação de Avaliação de Rendas e Danos/ Servidão Minerária para a fase de pesquisa e lavra

Na hipótese de resistência do proprietário ou possuidor em permitir o ingresso do minerador no imóvel durante a fase de pesquisa, a ação de avaliação de rendas e danos deverá preceder à instituição da servidão minerária. Nessa etapa, caberá ao magistrado, por decisão fundamentada, autorizar a imissão na posse, possibilitando assim a realização das atividades de pesquisa mineral.

Nos termos do Código de Mineração, a renda não poderá exceder ao montante do rendimento líquido máximo da propriedade na extensão da área a ser realmente ocupada e, o mesmo para indenização, exceto para as hipóteses em que os danos forem de molde a inutilizar, para fins agrícolas e pastoris, toda a propriedade em que estiver encravada a área necessária aos trabalhos de pesquisa, a indenização correspondente a tais danos poderá atingir o valor venal máximo de toda a propriedade.

Posteriormente, ao final da ação de arbitramento, o juiz intimará os proprietários ou posseiros do solo a permitirem os trabalhos de pesquisa, e comunicará seu despacho ao Diretor-Geral da ANM e, mediante requerimento do titular da pesquisa, às autoridades policiais locais, para garantirem a execução dos trabalhos.

Superada a fase de arbitramento das rendas e danos, o minerador obterá a posse do imóvel, podendo dar início às atividades de exploração das reservas minerais.

No que se refere à servidão minerária na fase de pesquisa, esta somente será cabível quando a área pretendida estiver situada fora do polígono objeto da autorização de pesquisa.

Na fase de lavra, a declaração de utilidade do art. 41 do Regulamento do Código de Mineração (RCM) serve apenas para os casos de Servidões Minerais avulsas, que não passaram pelo crivo da ANM durante o exame do Plano de Pesquisa ou do Plano de Aproveitamento Econômico (PAE) aprovado e/ou suas atualizações, ou quando o minerador ainda não tenha o Laudo Técnico de Servidão Mineral (Freire, 2020).

Para essa hipótese (Servidões Minerais avulsas requeridas separadamente do PAE apresentado com o requerimento de lavra ou suas atualizações, que ainda não estejam incorporadas ao PAE), a ANM emitirá a Declaração de Utilidade Pública (DUP)⁷ quando for regulamentada. Até lá, permanecem válidas a DUP legal e a DUP contida implicitamente — mas muito forte e evidente — no Laudo de Servidão Mineral (Freire, 2020).

⁷ Emitir a Declaração de Utilidade Pública ou os Laudos de Servidão Mineral é faculdade exclusiva do Poder Executivo. Por isso, já está consolidado nos tribunais que o juiz da Comarca não pode decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública (Freire, 2020).

Para imóveis situados (total ou parcialmente) dentro do polígono da Concessão de Lavra, não há necessidade de prévio reconhecimento da ANM quanto à necessidade do imóvel para a atividade mineral, porque é intuitivo que, se o imóvel está localizado dentro do polígono da Concessão de Lavra, ele será necessário para a execução das atividades de mineração (Freire, 2020).

Na esfera administrativa, a Servidão Mineral pode ser pleiteada concomitantemente com o Requerimento de Lavra, já no Plano de Aproveitamento Econômico originário (CM, art. 38, VI), ou posteriormente. Se a Servidão Mineral for requerida com o Plano de Aproveitamento Econômico – PAE (ou sua atualização), a aprovação do PAE significa que a ANM analisou a utilidade pública dos imóveis localizados fora do polígono do direito minerário e que a Servidão Mineral administrativa requerida foi aprovada. A Servidão Mineral pode ser requerida de forma avulsa, em qualquer fase do processo administrativo (Freire, 2020).

5.1.2 Desapropriação

Existe a possibilidade de desapropriação de imóveis por entes públicos em favor da implantação de empreendimentos minerários, de forma análoga ao que ocorre em desapropriações destinadas à criação de distritos industriais.

A Lei nº 13.575/2017, em seu art. 2º, inciso XXI, criou a possibilidade de a ANM emitir a Declaração de Utilidade Pública (DUP) também para fins de desapropriação. Contudo, a agência decidiu que o referido inciso, bem como o art. 41 do Decreto nº 9.306/2018, ainda dependem de regulamentação específica. Entretanto, a servidão mineral pode continuar sendo constituída pelo procedimento anteriormente estabelecido, e a Declaração de Utilidade Pública pode ser outorgada até a edição da regulamentação pertinente. Ressalte-se que a emissão do laudo para constituição da servidão mineral pela ANM confirma a utilidade pública do espaço delimitado em favor da atividade minerária.

No plano legislativo, em um curto período, ocorreu a edição da Medida Provisória (MP) nº 790/2017, que trouxe alterações relevantes ao regime de licenciamento mineral. A exposição de motivos da MP salienta:

Impende ainda registrar que são propostas, igualmente, modificações de fundo na disciplina do regime especial de licenciamento instituído pela Lei no 6.567, de 24 de setembro de 1978, entre as quais sobressai a eliminação da exigência de a licença ser concedida pelas Prefeituras dos Municípios de localização da jazida, circunscrevendo-se a outorga, doravante, a ato de competência de pessoa jurídica da Administração Pública Federal. Mais, a proposta expurga, da referida lei, a regra da atribuição exclusiva ao proprietário do solo ou a quem dele tiver expressa autorização da faculdade de promover o aproveitamento mineral por licenciamento (Brasil, 2017).

Todavia, a supracitada MP teve vigência de apenas 60 dias, caducando após o escoamento do prazo constitucional para sua apreciação pelo Congresso Nacional. Com isso, as inovações propostas não chegaram a consolidar-se no ordenamento jurídico, mantendo-se vigente a disciplina tradicional do regime de licenciamento mineral. Esse episódio evidencia, por um lado, a relevância do tema na agenda legislativa recente, e, por outro, a resistência política e jurídica quanto à flexibilização da anuência do proprietário e à centralização da outorga pela União.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema aqui enfrentado refere-se à própria natureza do regime de licenciamento mineral. Como observa Ataíde (2022), trata-se de um regime simplificado e célere, destinado ao aproveitamento imediato dos recursos minerais, independentemente de seu grau de concentração ou da disponibilidade na superfície terrestre. Apesar disso, a atividade continua sendo de eminente interesse nacional e, assim como nos regimes de autorização e concessão, merece a tutela da União e da ANM na gestão e outorga das licenças, assegurando a segurança jurídica e a prevalência da mineração sobre a maioria das atividades econômicas e sobre interesses privados.

As alternativas do minerador que pretende instalar e investir seus recursos em território nacional consistem em optar pelo regime que melhor atenda às suas demandas, observando as peculiaridades de cada um. No regime de licenciamento mineral, em especial, a anuência do proprietário constitui condição *sine qua non* para o início das atividades. Ainda que se trate de um regime simplificado, o licenciamento mineral apresenta um relevante fator de insegurança jurídica para aqueles que buscam o aproveitamento imediato dos recursos. Na hipótese de ausência ou negativa de anuência do proprietário, o minerador deverá recorrer a estratégias alternativas, como a migração para os regimes de autorização e concessão, nos quais institutos como a ação de avaliação de rendas e danos, a servidão mineral e a desapropriação assumem papel central na garantia da prevalência da mineração sobre outras atividades econômicas e na proteção do interesse nacional.

Ademais, a análise dos entendimentos da ANM evidencia que a exigência da dupla anuência — licença municipal e autorização do proprietário — permanece como requisito essencial e intransferível para a validade do regime de licenciamento mineral. A jurisprudência administrativa consolidada demonstra que a ausência de qualquer destes documentos implica o indeferimento do registro ou da prorrogação da licença, reforçando o princípio da legalidade estrita e a observância integral da norma como condição para a exploração mineral.

Todavia tais exigências, ao mesmo tempo que asseguram o cumprimento das normas e direitos dos entes municipais e proprietários, acabam por limitar a eficiência e a celeridade de um regime concebido justamente para exploração imediata de recursos minerais. A rigidez decorrente da dupla anuência evidencia a necessidade de estratégias jurídicas e administrativas que possam conciliar o interesse privado do superficiário com o interesse nacional, preservando a segurança jurídica e incentivando investimentos no setor.

Constata-se que instrumentos jurídicos como a mudança de regime, a ação de avaliação de rendas e danos, a servidão mineral e a desapropriação configuram meios legítimos para assegurar a continuidade das atividades minerárias frente à recusa do proprietário. A edição da Medida Provisória nº 790/2017 demonstra, por sua vez, a relevância do tema na agenda legislativa e a possibilidade de aprimoramento normativo, ainda que limitada por questões políticas e institucionais.

Portanto, torna-se evidente a necessidade de constante reflexão sobre a adequação do regime de licenciamento mineral, buscando-se um equilíbrio entre simplificação procedimental, proteção de direitos privados e tutela do interesse nacional, de modo a consolidar um ambiente jurídico seguro e favorável à mineração no Brasil.

REFERÊNCIAS

ATAÍDE, Pedro. **Direito mineral**. 4. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Juspodivm, 2022.

BRASIL. Código de mineração de 1967. **Decreto-lei 227**, de 28 de fevereiro de 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0227compilado.htm. Acesso em: 05 de julho de 2025.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidente da República. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 de julho de 2025

BRASIL. **Lei 6.567, de 24 de setembro de 1978**. Dispõe sobre regime especial para exploração e o aproveitamento das substâncias minerais que especifica e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16567.htm. Acesso em: 16 de agosto de 2025.

BRASIL. Regulamento do Código de Mineração. **Decreto 9.406**, de 12 de junho de 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9406.htm. Acesso em: 05 de julho de 2025.

BRASIL. **Portaria 155**, de 12 de maio de 2016. Aprova a Consolidação Normativa do DNPM e revoga os atos normativos consolidados. Disponível em: https://anmlegis.datalegis.net/action/TematicaAction.php?acao=abrirVinculos&cotematica=13596156&cod_menu=6783&cod_modulo=405. Acesso em: 5 de julho de 2025.

BRASIL. Regulamento do Código de Mineração. **Decreto 9.406**, de 12 de junho de 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9406.htm. Acesso em: 05 de julho de 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34 ed. São Paulo: Atlas, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zenella. **Direito Administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

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

FREIRE, William. Avaliação judicial de rendas e danos para a pesquisa e lavra. In: AZEVEDO, Marcelo; HONÓRIO, Paulo; MATTOS, Tiago; FREIRE, William. (coords.) **Direito da mineração: questões minerárias, ambientais e tributárias**. Belo Horizonte: D'plácido, 2017.p. 41-83.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re) Pensando a Pesquisa Jurídica**. 5 ed. rev, ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020. 329p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 13a ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 585.