

DOMINIALIDADE DE REJEITOS E DE ESTÉREIS NO BRASIL: A INCONSTITUCIONALIDADE DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 2º DA RESOLUÇÃO ANM Nº 85/2021

João Moura Diniz de Lara Resende¹
Raphael Geraldo Estanislau Vaz Ribeiro²

Resumo

O artigo examina o regime jurídico da dominialidade e do aproveitamento econômico de rejeitos e estéreis no direito minerário brasileiro, a partir da promulgação da Constituição da República de 1988. Tradicionalmente vistos como sem valor, esses materiais ganharam relevância com avanços tecnológicos e demandas por reaproveitamento, revelando lacunas normativas e divergências sobre titularidade e exploração. Investiga-se, portanto, se a Resolução ANM nº 85/2021, alterada pela Resolução ANM nº 189/2024, apresenta vício ao inovar no ordenamento jurídico

¹ Advogado. Graduado em Direito pela Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Fumec. Pós-graduado em Direito Ambiental e Minerário pela PUC/MG. MBA em Gestão de Negócios pelo IBMEC. Pósgraduado em Direito da Mineração pelo CEDIN. joao.resende@azevedosette.com.br

² Advogado. Doutorando em Direito pela PUC/MG. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito e Ciências do Estado da UFMG. raphaelgeraldovaz@gmail.com

instituindo nova lógica de aproveitamento e impondo obrigações não previstas em lei. A pesquisa adota abordagem bibliográfica, reconstruindo o entendimento institucional da agência reguladora e a evolução legislativa do tema. Por fim, analisa perspectivas futuras, diante do Projeto de Lei nº 5.407/2025, e avalia possíveis impactos na regulação e na segurança jurídica do setor mineral.

Palavras-chave: domínialidade; estéril; reaproveitamento; rejeito; Resolução ANM nº 85/2021.

Abstract

The article examines the legal regime governing ownership and the economic exploitation of tailings and waste in Brazilian mining law following the promulgation of the 1988 Federal Constitution. Traditionally regarded as having no economic value, these materials have gained relevance due to technological advances and increasing demands for reuse, revealing regulatory gaps and interpretative divergences regarding ownership and exploitation. The study investigates whether ANM Resolution No. 85/2021, as amended by ANM Resolution No. 189/2024, is flawed for innovating within the legal system by establishing a new rationale for the use of tailings and imposing obligations not provided by law. The research adopts a bibliographic approach, reconstructing the institutional understanding of the regulatory agency and the legislative developments over time. Finally, it analyzes future perspectives in light of Bill No. 5.407/2025, assessing potential impacts on regulation and legal certainty in the mining sector.

Keywords: ANM Resolution No. 85/2021; ownership; reuse; tailings; waste rock.

INTRODUÇÃO

A partir da promulgação da Constituição da República de 1988 (CRFB/1988) foi inaugurado um novo capítulo no regime jurídico da mineração no país. O art. 20, do texto constitucional, atribuiu à União a propriedade dos recursos minerais, inclusive os do subsolo. Já o art. 176, inserido dentro da chamada Constituição Econômica (Clark; Corrêa; Nascimento, 2020), foi responsável por constitucionalizar o princípio da dualidade entre a propriedade do solo e do subsolo. Nesse aspecto, para fins de exploração ou aproveitamento

econômico, as jazidas e demais recursos minerais constituem propriedade distinta da propriedade do solo, consistindo em bem de propriedade da União, sendo assegurado ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

Apesar da notória importância decorrente da constitucionalização desse instituto, ainda permaneceram debates relacionados à propriedade dos bens minerais, sendo uma questão de extrema relevância quando se trata da dominialidade e da exploração de estéreis e rejeitos. Freire (2014) salienta que tanto o estéril quanto o rejeito constituem materiais de descarte, durante o processo produtivo de uma mina, em razão de sua irrelevância econômica. Em tal perspectiva, o estéril é constituído, principalmente, pelo amontoado de solo ou de rochas extraídos de uma mina, em que o minério está ausente ou presente em teores muito baixos para ser aproveitado. Já o rejeito, é o material que não é aproveitado economicamente, após passar pelo processo de beneficiamento do minério (Freire, 2014).

Ocorre que, aquilo que não é economicamente aproveitável em determinado período, pode se tornar extremamente atrativo com o decurso do tempo e o avanço da tecnologia. Desse modo, com o advento de novos métodos e mecanismos produtivos, aqueles materiais que antes constituíam mero produto de descarte têm se revelado como importantes componentes para fomentar novas linhas de uso ou de beneficiamento (Silva, 2024). Assim, o incentivo para o reaproveitamento de estéreis e de rejeitos tem sido uma questão crescente a demandar o interesse dos empreendedores, no entanto tal pretensão esbarra em indefinições normativas que não encontram respostas nos dispositivos legais existentes.

Para tanto, em resposta a uma demanda histórica do setor regulado, em 02 de dezembro de 2021, foi editada a Resolução ANM nº 85/2021, no intuito de disciplinar os procedimentos para o aproveitamento de rejeitos e estéreis. Contudo, embora referida Resolução tenha sido um marco para o setor, essa não foi capaz de solucionar

todos os problemas relacionados ao aproveitamento dos materiais de forma definitiva (Faria; Carvalho, 2022). Diante disso, em novembro de 2024, num exercício para tentar corrigir eventuais falhas pontuais, a Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Mineração (ANM) aprovou novo texto, modificando a redação do parágrafo único do art. 2º, da Resolução ANM nº 85/2021. Tal alteração, que será mais bem detalhada nos capítulos seguintes deste estudo, promoveu uma abrupta inovação ao ordenamento jurídico minerário, estabelecendo novos requisitos para a exploração de estéreis ou de rejeitos depositados fora de áreas oneradas pela outorga minerária.

O propósito desta produção, portanto, será justamente examinar o regime jurídico da dominialidade de rejeitos e de estéreis no Brasil, analisando a (in)constitucionalidade das mudanças promovidas em relação a esse instituto. De início, será apresentada uma contextualização histórica da evolução do entendimento institucional da ANM acerca do tema. Após, será abordado o contexto de criação da Resolução ANM nº 85/2021 e quais os movimentos que levaram à alteração do parágrafo único do art. 2º da norma. Por fim, serão revisados criticamente os reflexos das alterações em cotejo com o atual cenário, explorando as causas e consequências da judicialização da matéria pelo Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM) e quais são as perspectivas futuras para a exploração de rejeitos e de estéreis no Brasil, considerando a recente propositura do Projeto de Lei nº 5.407/2025 que visa regulamentar o assunto em âmbito legislativo.

PANORAMA HISTÓRICO ACERCA DO APROVEITAMENTO DE REJEITOS E ESTÉREIS

Embora o Código de Mineração seja datado de 1967 (Decreto-Lei nº 227), o aproveitamento de rejeitos e estéreis somente foi materializado na norma a partir de 2018, com a publicação do Decreto nº

9.406 (Regulamento do Código de Mineração – RCM). Até então, a questão não havia sido tratada nem mesmo no âmbito regulamentar, de modo que as principais fontes normativas consistiam em pareceres normativos exarados pela Procuradoria Geral Federal, no âmbito dos respectivos entes administrativos (Silva, 2024).

Nesse cenário, o primeiro ato de destaque sobre o tema foi o Parecer CONJUR/MME nº 99/1992, que defendeu a desnecessidade de autorização/concessão para o reaproveitamento de rejeitos ou de estéreis, seja por terceiro que tenha adquirido o material ou seja por quem tenha se apropriado do material em estado de abandono (Moura, 2023). O Parecer teve origem em um caso concreto, relacionado a um processo sobre rejeitos abandonados de uma mina de carvão localizada em Santa Catarina. No documento, a consultoria do Ministério de Minas e Energia se manifestou pela possibilidade de reaproveitamento do rejeito sem necessidade de permissão do então Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). Percebe-se, no entanto, que a questão foi tratada de modo relativamente superficial, sem adentrar em outras discussões vindouras sobre a dominialidade daquele produto. Ainda, destaca-se que o Parecer não foi aprovado nem pela Procuradoria Geral do DNPM nem pelo Diretor Geral da Autarquia, configurando então apenas como opinião consultiva isolada do órgão (Brasil, 2024).

Após, em 2001, foi publicada a Portaria DNPM nº 237, a qual aprovava as Normas Reguladoras de Mineração (NRM). Dentre tais normas, a NRM-19 se dedicou especificamente aos procedimentos técnicos a serem seguidos para a disposição de estéril, rejeito e produtos, contudo não aborda nenhuma discussão referente à possibilidade de exploração desses produtos (Faria; Carvalho, 2022).

Nesse sentido, o primeiro ato a provocar alterações significativas nos procedimentos para aproveitamento de rejeitos e de estéreis foi o Parecer nº 46/2012/FM/PROGE/DNPM, aprovado com força vinculante pelo Procurador-Geral e pelo Diretor-Geral do DNPM,

o qual se referia ao regime jurídico aplicável aos rejeitos e aos outros materiais descartados durante o processo de lavra. Referido Parecer foi elaborado em razão de uma solicitação formulada pela Superintendência Regional de Santa Catarina, como desdobramento de uma situação concreta em que (i) havia rejeitos depositados numa poligonal de processo minerário objeto de caducidade do título de lavra e (ii) havia decisão judicial determinando que o titular do direito recuperasse a área degradada e destinasse corretamente os resíduos (Faria; Carvalho, 2022). Assim, o ponto principal explorado pelo documento era a delimitação de quem seria o dono dos rejeitos, se o titular do direito à época da realização da lavra ou o titular à época da declaração de caducidade, uma vez que havia ocorrido a cessão do direito minerário.

Dentro desse contexto, a Procuradoria Federal Especializada (PFE), junto ao então DNPM, defendeu o entendimento que o rejeito e o estéril, por não possuírem interesse econômico no momento da lavra, não poderiam ser classificados como produtos da lavra e, portanto, não estavam enquadrados no conceito do art. 176, da CRFB/1988, não pertencendo ao detentor do título de lavra (Moura, 2023). De igual modo, não existindo conteúdo econômico no material, esse também não poderia ser, em princípio, classificado como bem da União. Assim, enquanto não houvesse interesse de aproveitamento econômico das substâncias eventualmente contidas nos rejeitos ou nos estéreis, esses se confundiriam com o solo em que foram descartados, estando disponíveis para uso pelo proprietário do solo (Moura, 2023).

Entretanto, caso exista interesse econômico no aproveitamento do rejeito ou do estéril, haverá a incidência do art. 176 da CRFB/1988. Nesse caso, o material será entendido como propriedade distinta do solo, de propriedade da União, e sendo garantido ao concessionário a propriedade sobre o produto da lavra, mesmo tratamento dado ao bem mineral (Moura, 2023). Por fim, o Parecer também estipula

a necessidade de apresentar ao órgão regulador os estudos aptos a comprovar o potencial econômico de aproveitamento do material. Ainda, para viabilizar a exploração seria preciso que o produto estivesse localizado em área com outorga para lavra já concedida ou, caso não existisse o título, este deveria ser requerido previamente ao aproveitamento.

Após dois meses da elaboração do Parecer nº 46/2012, foi proferido o Parecer nº 232/2012/FM/PROGE/DNPM, o qual defendia os mesmos termos do Parecer anterior, mas, sustentava que, como aquele havia se originado de um caso concreto, seria necessário uniformizar as questões tratadas (Faria; Carvalho, 2022). Assim, o Parecer nº 232/2012 reproduz o ato anterior em sua quase totalidade, mas, promovendo algumas inovações. Quanto à possibilidade do reaproveitamento de rejeitos por mineradores que já detinham concessão de lavra, restou definido que esses empreendedores deveriam aditar o Plano de Aproveitamento Econômico da jazida para englobar essa atividade.

Além disso, o Parecer nº 232/2012 conceitua a prática de reaproveitamento do rejeito e do estéril enquanto atividade de extração mineral. Em relação a outras ações, não relacionadas ao aproveitamento desses materiais, foram entendidas como mera movimentação de terra, o que não demandaria anuência do órgão regulador (Faria; Carvalho, 2022). Ainda, afastou a tese de que o titular do direito minerário seria o proprietário do rejeito ou do estéril, sob a alegação de que, se esse fosse o racional adotado, não existiria viabilidade jurídica para permitir o recolhimento da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) sobre a atividade de reaproveitamento, uma vez que a titularidade do material seria do concessionário e não da União.

Ademais, faz-se relevante ressaltar que o Parecer nº 232/2012 recobra os termos do Parecer 99/1992, destacando que tal parecer possuía uma orientação diversa acerca da possibilidade de

reaproveitamento de estéril ou de rejeito sem a necessidade de obtenção de nova autorização do ente regulador. Nessa linha, efetua uma espécie de modulação de efeitos apontando que não seria possível determinar que as atividades realizadas nesses moldes fossem irregulares, posto que vigorava entendimento nesse sentido. Assim, argumentava que seria preciso que o Diretor-Geral do DNPM editasse ato normativo prevendo procedimentos e prazos para que os empreendedores pudessem se adaptar à sistemática inaugurada com o novo Parecer (Faria; Carvalho, 2022).

Adiante, já no de 2017, outro importante parecer foi exarado, também aprovado com força normativa no âmbito do DNPM, com vista a tratar da dominialidade de rejeitos e de estéreis depositados fora da poligonal do direito minerário. Assim, o Parecer nº 00246/2017/PF-DNPM-SEDE/PGF/AGU aborda novamente questões tratadas nos pareceres de 2012, mas, também estabelece alguns conceitos inovadores para deixar expresso que materiais depositados fora da poligonal, porém numa estrutura integrante da mina, podem ser exploradas pelo titular do direito (Moura, 2023). Ainda, previu que o reaproveitamento por terceiros poderia ocorrer quando não houvesse título autorizativo vinculado, sendo, assim, preciso obter autorização para tanto. Não obstante, o Parecer destaca que o minerador poderia inserir os rejeitos e os estéreis como ativos, mesmo estes tendo sido descartados por não possuírem interesse econômico no momento, pois sempre haveria a possibilidade de um futuro reaproveitamento (Faria; Carvalho, 2022).

Cabe destacar que, na redação original, o Parecer nº 00246/2017 estabelecia que as substâncias minerais eventualmente existentes nos materiais descartados se submetiam ao mesmo tratamento normativo do minério ainda não lavrado, condicionadas, portanto, à existência de título minerário. Contudo, diante de um questionamento exarado pela Autarquia em 2018, a redação foi retificada para explicitar

que havendo interesse do titular da lavra em aproveitar economicamente qualquer outro bem não previsto no título, seria necessário o prévio aditamento desse título para permitir a exploração (Brasil, 2020).

Após a expedição do Parecer nº 246/2017, este tornou-se a principal fonte normativa da autarquia em se tratando de aproveitamento de rejeitos e de estéreis, até a edição da Resolução ANM nº 85/2021. Ainda assim, nesse período, ocorreram alguns avanços legais relevantes para consolidar a importância do reaproveitamento dos materiais descartados. No final do ano de 2017, em 18 de dezembro, foi sancionada a Lei nº 13.540, a qual dispunha sobre a CFEM, prevendo que nas hipóteses de alienação ou consumo, os rejeitos e os estéreis seriam considerados bens minerais, para fins de recolhimento da exação (Moura, 2023).

Outrossim, com a publicação do RCM em 2018 foi determinado expressamente que as operações de lavra compreendem o aproveitamento econômico do rejeito, do estéril e de demais resíduos da mineração. O regulamento ainda incumbiu a ANM da obrigação de editar Resolução para disciplinar o aproveitamento dos materiais. Nessa esteira, merece destaque também a alteração do Código de Mineração ocorrida em 2020, por meio da Lei nº 14.066, que estipulou que o armazenamento de estéreis e de rejeitos também é classificado como atividade de mineração.

Ante o exposto, é possível perceber o contínuo aprimoramento e desenvolvimento normativo que levou a construção dos racionais por detrás dos entendimentos acerca do aproveitamento de rejeitos e de estéreis. Dessa forma, no tópico subsequente, será analisada a Resolução ANM nº 85/2021, destrinchando os pontos de continuidade e de ruptura provocados pela edição do ato. Ainda, propõe-se a avaliar as alterações promovidas em 2024, por intermédio da Resolução nº 189, que será o enfoque principal de análise desta produção.

CONTEXTO DE CRIAÇÃO E DE ALTERAÇÃO DA RESOLUÇÃO ANM Nº 85/2021

Diante do cenário apresentado, é perceptível que a ANM se encontrava em uma situação de forte incentivo (e pressão) para que regulamentasse a questão sobre o aproveitamento de rejeitos e de estéreis. Mais importante do que se amparar em meros entendimentos normativos, a Lei determinava que a Agência estipulasse regras claras e previsíveis para fornecer segurança jurídica ao mercado regulado e possibilitasse o desenvolvimento de projetos de reaproveitamento dos materiais, antiga demanda represada pelo setor (Silva, 2024). Sob essa perspectiva, o processo regulatório que deu origem à Resolução ANM nº 85/2021 constituiu um marco intrincado para a elaboração das normas aptas a orientar uma adequada exploração dos rejeitos e dos estéreis.

Nesse cerne, a Análise de Impacto Regulatório (Brasil, 2020) elaborada pela ANM referência o Parecer nº 246/2017 e a Nota Técnica nº 2 – DFIS/DNPM para apontar a existência de posicionamentos divergentes emanados pela procuradoria jurídica do MME e do extinto DNPM. Por um lado, destaca que a Nota Técnica estabelece que eventual reaproveitamento de estéreis e de rejeitos deve ser previsto no Plano de Aproveitamento Econômico do empreendimento. Noutra perspectiva, ressalta que o Parecer condicionou a possibilidade de exploração econômica à existência de título minerário válido e, posteriormente, ao seu aditamento.

Além disso, em novembro de 2020, a autarquia divulgou a Consulta Pública nº 04/2020, acompanhada de minuta de resolução, objetivando colher subsídios para a delimitação da nova regulamentação sobre o aproveitamento de rejeitos e de estéreis. Destaca-se que a minuta de resolução prometia revolucionar a forma como a dominialidade desses materiais era encarada, prevendo que os rejeitos e os estéreis seriam produto da lavra e parte do empreendimento em que

foram gerados, ainda que depositados fora da poligonal correspondente. Conforme enaltecem Faria e Carvalho (2022), tal entendimento seria um enorme avanço para o estímulo ao reaproveitamento dos materiais, uma vez que permitiria a exploração independentemente da obtenção de novo título pelo minerador.

No mesmo sentido, foi o posicionamento adotado pelo Ministério de Minas e Energia (MME), exposto no âmbito do Parecer nº 00465/2020/CONJUR-MME/CGU/AGU, aprovado pela consultoria jurídica do órgão, embora sem força vinculante (Faria; Carvalho, 2022). Diferentemente de outros entendimentos jurídicos manifestados pela PFE, junto ao DNPM, o novo Parecer defendeu que estéreis e rejeitos eram produto da lavra, e o aproveitamento dos materiais dependia da existência de título de lavra. Ainda, pontuava que o titular do direito de lavra adquire somente a propriedade da substância indicada no direito, mesmo que depositado fora da área de outorga.

No entanto, apesar de todos os indicativos, quando publicada, a Resolução ANM nº 85/2021 trouxe direcionamentos opostos. Em contrapartida às disposições contidas na minuta de resolução, que considerava os rejeitos e os estéreis como produto da lavra, o texto aprovado da Resolução somente apontou que estes faziam parte da mina em que foram gerados, ainda que dispostos fora da área titulada ou a lavra estivesse suspensa. Nesse ínterim, Faria e Carvalho (2022) apontam que a mudança da sistemática não ocorreu por acaso, mas, foi motivada pela manifestação da PFE no Parecer nº 00206/2021/PFE-ANM/PGF/AGU. No Parecer, divergindo do posicionamento da consultoria jurídica do MME, a PFE/ANM retomou o racional anterior, adotado pela procuradoria especializada do extinto DNPM. Conforme o entendimento exarado, conceituar os estéreis e rejeitos como produto da lavra incorreria em vício de legalidade e extrapolação do poder regulamentar, haja vista que tal delimitação não possuía previsão legal e não caberia a uma Resolução propor essa definição.

Assim, o texto aprovado pela Diretoria Colegiada esquivou-se de tais discussões. Em linhas gerais, para além da definição de domínialidade, a Resolução trouxe a dispensa da necessidade de obtenção de novo título para exploração de rejeitos e estéreis pelo titular da mina da qual se originaram, bastando, portanto, a atualização do Plano de Aproveitamento Econômico do empreendimento (Moura, 2023).. Em se tratando de nova substância, não prevista no título minério, é necessário o aditamento do título para fazer constar a nova substância. Por fim, caso o reaproveitamento dos materiais ocorra por terceiro, será preciso a obtenção de novo título autorizativo, não sendo possível este aproveitamento se existir vínculo dos rejeitos e dos estéreis a um título vigente.

Apesar de não englobar todos os aspectos debatidos pelo mercado regulado, a nova Resolução foi muito bem-vinda, em decorrência da positivação de importantes demandas históricas, para propiciar segurança jurídica para o reaproveitamento dos materiais (Moura, 2023). Entretanto, alguns pontos continuaram bastante controversos, sendo objeto de múltiplos questionamentos perante a Agência. Nesse diapasão, merece destaque a disposição contida no parágrafo único do art. 2º da Resolução, o qual exigia a instituição de servidão mineral para o depósito de rejeitos e de estéreis fora da área onerada pela outorga. Conforme reconhecido pela própria Diretoria Colegiada da Autarquia (Brasil, 2024a), da forma como foi publicada, a Resolução ANM nº 85/2021 ocasionou divergências de interpretação e falta de clareza na condução dos pedidos de aproveitamento.

Dessa maneira, mediante demanda encabeçada pelo IBRAM, foi alçada à deliberação da Diretoria Colegiada da ANM proposta de alteração do ato normativo, para suprimir a obrigatoriedade de constituição de servidão mineral para o aproveitamento de estéreis e de rejeitos depositados fora da área onerada, conforme preconizado no parágrafo único do art. 2º. De acordo com a argumentação da entidade representativa, tal obrigatoriedade não encontrava respaldo

na legislação de regência da espécie, constituindo uma imposição demasiadamente prejudicial ao setor (Brasil, 2024a). A questão foi submetida à relatoria do então Diretor da Autarquia Guilherme Gomes, o qual apresentou voto negando a alteração de redação da Resolução ANM nº 85/2021, sob o fundamento de que, ao invés de produzir benefícios, tal modificação comprometeria a caracterização da domínialidade e o regular aproveitamento dos materiais.

O voto foi objeto de pedido de vista pelo, à época, Diretor Caio Mário Seabra. Assim, durante a 30ª Reunião Extraordinária Pública da Diretoria Colegiada da ANM, o Diretor revisor apresentou nova deliberação em que acompanhava o racional anterior, entendendo que a obrigatoriedade da instituição da servidão no caso concreto serviria para legitimar a propriedade dos resíduos. Entretanto, ao contrário do voto do relator, que apenas opinou por não aprovar a mudança proposta, o voto vista inovou com a proposição de uma nova redação para o dispositivo. Segundo a justificativa exarada na decisão, o objetivo da modificação da redação seria promover a devida segurança aos investimentos no Brasil, com normas claras e transparentes (Brasil, 2024a). Assim, por meio do referido voto, foram acrescidas três novas alíneas ao parágrafo único do art. 2º da Resolução ANM nº 85/2021, para prever:

(Redação original) Art. 2º Os rejeitos e os estéreis fazem parte da mina onde foram gerados, mesmo quando dispostos fora da área titulada, ainda que a lavra esteja suspensa.

Parágrafo único. Nos termos do art. 6º, alínea b, e art. 59, parágrafo único, alínea h, ambos do Código de Mineração, rejeitos e estéreis depositados fora da área onerada pela outorga devem ter sido objeto de servidão minerária.

(Redação modificada) Art. 2º. (...)

Parágrafo único. Nos termos do art. 6º, alínea b, e art. 59, parágrafo único, alínea h, ambos do Código de Mineração, rejeitos e estéreis depositados fora da área onerada pela outorga devem cumprir os seguintes requisitos:

- A) ter declarado os rejeitos e estéreis nas seções específicas do Relatório Anual de Lavra, não se admitindo, para fins desta resolução, a retificação feita após a sua publicação;**
- B) ter a expressa declaração e aprovação nos Planos de Aproveitamento Econômico apresentados quando da constituição das estruturas dos rejeitos e estéreis;**
- C) se a propriedade imobiliária em que foi estocado o estéril e rejeito não for da titular do direito minerário ou de membro de seu grupo econômico, que haja servidão constituída, averbada na matrícula do imóvel. (sem grifos no original).**

Assim, a proposição apresentada estipulou uma intrincada modulação de efeitos, com base nos pareceres jurídicos da PFE, fundamentada no entendimento vigente para cada período. O voto inaugurou a aplicação de quatro regimes distintos de dominialidade dos materiais, a depender da data de geração do resíduo.

Esse entendimento, aprovado por unanimidade na Diretoria Colegiada, foi formalmente publicado no Diário Oficial da União no dia 27 de novembro de 2024, por meio da Resolução ANM nº 189/2024, sendo trabalhado com maior propriedade no tópico seguinte.

REFLEXOS DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NA RESOLUÇÃO

A partir do contexto exposto nos tópicos antecedentes acerca da evolução normativa atinente ao aproveitamento e, sobretudo, à dominialidade dos rejeitos e dos estéreis, passa-se a avaliar alguns dos reflexos produzidos principalmente pela alteração do parágrafo único do art. 2º da Resolução ANM nº 85, promovida pela Resolução ANM nº 189/2024.

Nesse passo, se faz necessário destacar que o art. 6º, alínea “b”, do Código de Mineração prevê que serão consideradas partes

integrantes da mina as servidões indispensáveis ao exercício da lavra, e o art. 59, parágrafo único, alínea “h”, também do Código de Mineração, prevê que deverá ser instituída servidão para bota-fora do material desmontado e dos refugos do engenho. Ou seja, nos termos do Código de Mineração, para que ocorra a regular deposição de rejeitos e de estéreis fora da área da poligonal do direito minerário é indispensável a instituição de servidão minerária.

Entretanto, as alíneas “a”, “b” e “c”, do parágrafo único, do art. 2º da Resolução ANM nº 85/2021, incluídos pela Resolução ANM nº 189/2024, criam requisitos que não encontram fundamento nos dispositivos do Código de Mineração indicados como base para tais imposições, como ao determinar ser obrigatória a instituição de servidão mineral para o reaproveitamento dos rejeitos e dos estéreis, enquanto a legislação apenas prevê essa condição para a disposição desses materiais, de modo que a regra de instituição de servidão para disposição não pode ser fundamento para a imposição trazida pela alínea “c”. Ademais, ao passo que o minerador já é obrigado a instituir servidão mineral para a disposição de rejeitos e de estéreis em propriedade de terceiros, não se justificaria a instituição de uma nova servidão mineral que atinja uma mesma área que já é objeto de servidão mineral (Brasil, 2024b).

Além disso, o previsto na alínea “a” estabeleceu a necessidade de o minerador ter declarado os rejeitos e os estéreis no Relatório Anual de Lavra (RAL), o que significa, caso não haja essa declaração – o que não se configura como uma obrigação legal, já que é imposta apenas por resolução da Agência – estaria impedido de aproveitá-los futuramente, ainda que a propriedade sobre o produto da lavra (que inclui os rejeitos e estéreis e não se confunde com a propriedade do solo) seja do minerador.

Ademais, a alínea “b” determina que, para que ocorra o aproveitamento dos rejeitos e estéreis depositados fora da área onerada, deverá haver expressa declaração e aprovação nos Planos de

Aproveitamento Econômico apresentados à época da construção das estruturas para deposição desses materiais. Em outras palavras, ainda que, à época da disposição dos rejeitos e estéreis, não haja viabilidade econômica para seu aproveitamento, o minerador deverá prever que o avanço tecnológico ou as variações de mercado possibilitarão o aproveitamento econômico desses materiais. Isso implica ilegalidade, inconstitucionalidade e, consequentemente, insegurança jurídica, sobretudo considerando que o minerador, de acordo com a redação dada pela Resolução ANM nº 189/2024, não poderia exercer plenamente a propriedade sobre esses materiais, ainda que tal direito encontre amparo no texto constitucional.

Nesse esteio, diferentemente do que estabelece o parágrafo único da Resolução ANM nº 85/2021, cuja redação foi dada pela Resolução ANM nº 189/2024, não há influência do local de disposição na relação de dominialidade entre o minerador e os rejeitos e estéreis, considerando, portanto, que tal relação decorre diretamente do comando constitucional materializado no art. 176 da CRFB/1988.

Com efeito, a legalidade das alíneas “a”, “b” e “c”, do parágrafo único, do art. 2º da Resolução ANM nº 85/2021 (cuja redação foi dada pela Resolução ANM nº 189/2024), originada a partir do Voto CS/ANM nº 456, de 22 de novembro de 2024, o qual foi aprovado em decisão exarada pela Diretoria Colegiada da ANM na 30ª Reunião Extraordinária Pública, é objeto de discussão travada no âmbito do Poder Judiciário, no bojo da Ação Coletiva autuada sob o nº 1020252-50.2025.4.01.3400, movida em face da ANM pelo IBRAM (Brasil, 2025b).

Dentro desse contexto, vale destacar que o Juízo da 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal concedeu, em 31/03/2025, a tutela de urgência requerida pelo IBRAM para suspender os efeitos da Resolução ANM nº 189/2024, considerando que, nos termos utilizados pela Autoridade Julgadora, *“a plausibilidade jurídica da pretensão está demonstrada pela inexistência de fundamentos*

constitucionais e legais que amparam o direito invocado, em especial no que se refere à titularidade do produto da lavra atribuída ao concessionário, conforme o artigo 176 da Constituição Federal”.

Além disso, no âmbito da referida decisão, destacou-se que as alterações promovidas pela Resolução ANM nº 189/2024, sobretudo em relação à necessidade de se submeter o reaproveitamento de rejeitos e de estéreis à existência de servidão minerária, culmina em mudança substancial do regime jurídico vigente e, conseqüentemente, gera insegurança jurídica e prejudica a previsibilidade regulatória, o que não se pode admitir no regime de concessão mineral. A nova redação do parágrafo único, do art. 2º, da Resolução ANM nº 85/2021 contraria a previsão do próprio *caput* do dispositivo, que prevê que *“os rejeitos e os estéreis fazem parte da mina onde foram gerados, mesmo quando dispostos fora da área titulada, ainda que a lavra esteja suspensa”*.

Observa-se, nesse caminho, que a Diretoria Colegiada da ANM fundamentou, equivocadamente, seu posicionamento exposto na decisão proferida na 30ª Reunião Extraordinária Pública na suposta incerteza quanto ao tratamento jurídico da titularidade dos rejeitos e dos estéreis, pelo fato de não terem sido, ainda, aproveitados economicamente, o que ultrapassa o critério estabelecido na norma de regência que condiciona a propriedade dos produtos da lavra (incluindo os rejeitos e os estéreis) ao titular do direito mine-rário, independente de proveito econômico desses materiais, e nem tampouco ao terceiro proprietário do imóvel localizado fora da área da poligonal do direito minerário onde os rejeitos e estéreis foram depositados (Brasil, 2024b).

O domínio sobre os rejeitos e estéreis, portanto, fundamento no art. 176 da CRFB/1988, na legislação infraconstitucional e nas normas que regulam as atividades de mineração (inclusive, como visto, na própria resolução ANM nº 85/2021), sendo certo que são compreendidos como produtos da lavra, independentemente de

possuírem valor econômico, considerando que também resultam dos processos de extração e de beneficiamento mineral.

Sendo assim, salvo nas hipóteses nas quais o título minerário tenha sido extinto ou as atividades de lavra tenham sido encerradas, os rejeitos e os estéreis, ainda que depositados fora da área da poligonal objeto da concessão de lavra, permanecerão sob domínio do titular do direito minerário, de modo que qualquer previsão normativa em sentido oposto é ilegal e inconstitucional, como ocorre em relação ao parágrafo único, do art. 2º, da Resolução ANM nº 85/2021, alterado pela Resolução ANM nº 189/2024.

POSSIBILIDADES FUTURAS DO APROVEITAMENTO DE REJEITOS E DE ESTÉREIS

Para além do aproveitamento dos rejeitos e dos estéreis com foco na obtenção de resultado econômico, vislumbra-se a aplicação desses materiais, quando não mais compostos por minerais em quantidade e qualidade que permitam obtenção de resultados financeiros por meio do beneficiamento, para a recuperação de áreas degradadas pelas atividades de mineração – incluindo a própria disposição dos rejeitos e dos estéreis, que é uma atividade de mineração que causa impactos ambientais, sociais e, por vezes, econômicos negativos (Brasil, 2021).

Nesse cenário, houve a proposição do Projeto de Lei nº 5.407/2025 que visa dispor sobre o aproveitamento de estéreis e rejeitos provenientes das atividades minerárias para a recuperação de áreas degradadas. Embora o PL não trate dos aspectos relacionados à dominialidade dos rejeitos e estéreis e nem tampouco sobre critérios legais que definem as hipóteses de aproveitamento desses materiais quando depositados em áreas não oneradas pelo título minerário, indica uma preocupação do legislador quanto à importância

de definição de regras que tratem especificamente sobre o aproveitamento dos rejeitos e estéreis e sua destinação ambientalmente adequada.

O texto proposto por meio do PL nº 5.407/2025, notadamente no art. 4º, estabelece que o aproveitamento de estéreis e de rejeitos deverá observar determinados objetivos e, dentre eles, destaca-se a redução de risco e impacto ambiental causados pelo depósito de estéreis e rejeitos e a promoção da sustentabilidade das regiões mineradoras sob o prisma social, econômico e ambiental. Ocorre que, ainda que o objetivo precípua do aproveitamento dos rejeitos e dos estéreis, em regra, seja obter retorno financeiro, isso implica redução de impactos em outras áreas eventualmente não exploradas e a redução dos materiais a serem descartados no final do processo de lavra e beneficiamento, uma vez que, fatalmente, ao se aproveitar rejeitos e estéreis depositados em pilhas, por exemplo, ocorrerá significativa redução do volume do material que anteriormente havia sido descartado, resultando, portanto, em benefícios ambientais (Brasil, 2025a).

Em 22/12/2025, referido PL foi apensado ao PL nº 1452/2019, o qual propõe a alteração da Política Nacional de Segurança de Barragens para inserir o reaproveitamento e a redução da geração de resíduos industriais e de rejeitos de mineração no rol de objetivos da PNSB, encontrando-se, desde então, no aguardo de parecer do relator na Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados.

Embora estejamos diante de um Projeto de Lei em fase embrionária, o movimento que se observa não apenas no legislativo, mas, também, no setor de mineração e na sociedade civil é aderente à manutenção das atividades de mineração, preservando-se o objetivo primordial de desenvolvimento econômico, e permitindo que, a partir de novos formatos, essas atividades contribuam de maneira efetiva para a preservação ambiental e reflita no aumento da segurança das comunidades afetadas direta ou indiretamente pela mineração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do presente estudo, conclui-se que o percurso histórico-normativo mineralógico objeto de análise demonstra que o aproveitamento de rejeitos e de estéréis no Brasil esteve – e está – marcado por avanços fragmentados e por oscilações interpretativas. Desde os primeiros pareceres do extinto DNPM até a edição da Resolução ANM nº 85/2021, observa-se um esforço gradual de conferir racionalidade jurídica ao tema, ainda que apoiado, em grande medida, em entendimentos exarados pelas entidades administrativas e não em disciplina legal expressa. Tal trajetória evidencia que a ausência de balizas normativas claras contribuiu para a consolidação de incertezas, também, quanto à dominialidade dos rejeitos e dos estéréis, sobretudo quando depositados fora da área onerada pela outorga mineral.

Nesse contexto, a alteração promovida pela Resolução ANM nº 189/2024 na Resolução ANM nº 85/2021 acabou por aprofundar o quadro de insegurança jurídica já existente em relação ao tema. Ao impor requisitos não previstos em lei e ao condicionar o exercício da propriedade sobre rejeitos e estéréis a elementos formais pretéritos, como declarações no RAL e previsões originárias em PAE, a Agência extrapolou os limites do poder regulamentar, contrariando o comando constitucional do art. 176, da CRFB/1988. A tentativa de modular regimes jurídicos com base em pareceres administrativos distintos, por sua vez, compromete a previsibilidade regulatória e fragiliza a confiança legítima dos agentes econômicos.

A reação do setor, materializada na judicialização da matéria pelo IBRAM, revela que o debate ultrapassa a esfera meramente técnica e alcança o núcleo da legalidade e da constitucionalidade da atuação regulatória. A concessão de tutela de urgência para suspender os efeitos da Resolução ANM nº 189/2024 reforça a compreensão de que a dominialidade dos rejeitos e dos estéréis decorre diretamente do

texto constitucional, sendo atribuída ao titular do direito minerário independentemente do local de disposição ou da viabilidade econômica desses materiais. Dito isso, é incontroverso que o direito não pode ser esvaziado por exigências e parâmetros carentes de respaldo normativo.

Paralelamente, o debate contemporâneo sobre o aproveitamento de rejeitos e de estéréis revela uma inflexão importante na forma de encarar esses materiais, sobretudo quando não possuem mais valor econômico relacionado aos minérios que os compõem, e, assim, deixam de ser vistos apenas como passivos ambientais para assumirem papel estratégico na promoção da sustentabilidade da atividade minerária. Iniciativas como o Projeto de Lei nº 5.407/2025 indicam a crescente preocupação do legislador com a destinação ambientalmente adequada desses materiais e com seu potencial uso na recuperação de áreas degradadas, em consonância com os princípios do desenvolvimento sustentável e da economia circular.

Em síntese, o futuro do aproveitamento de rejeitos e de estéréis no Brasil depende da construção de um marco normativo coerente, que respeite a norma constitucional, assegure segurança jurídica aos atores do setor e estimule soluções técnicas e econômicas alinhadas à proteção ambiental. A superação das controvérsias atuais exige que a regulamentação aprimore crie mecanismos – sem ultrapassar os limites da lei –, garantindo que a mineração continue a desempenhar seu papel no desenvolvimento nacional sem abrir mão da estabilidade institucional e da responsabilidade socioambiental.

REFERÊNCIAS

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. *Constituição Econômica Bloqueada: impasses e alternativas*. Teresina: EDUFPI, 2020.

BRASIL. Agência Nacional de Mineração. Análise de Impacto Regulatório – AIR. Eixo Temático: Sustentabilidade. Tema: Aproveitamento de estéril e rejeitos. 2020.

BRASIL. Agência Nacional de Mineração. Voto CS/ANM nº 456. Processo Administrativo nº 48051.000176/2022-14. VOTO VISTA – Alteração de ato normativo. Resolução ANM nº 85/2021. Aproveitamento de rejeitos e estéreis, VOTO por não aprovar a minuta proposta e ajustar a redação do dispositivo, além de apresentar a modulação de efeitos sobre a temática. 22 de nov. 2024a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5.407, de 24 de outubro de 2025. (2025a). Dispõe sobre o aproveitamento de estéreis e rejeitos provenientes da atividade minerária para a recuperação de áreas degradadas e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2575986>. Acesso em: 24 de nov. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 de dez. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.406, de 12 de junho de 2018. Regulamenta o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, a Lei nº 6.567, de 24 de setembro de 1978, a Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989, e a Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9406.htm. Acesso em: 10 de dez. 2025.

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). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0227.htm. Acesso em: 10 de dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.540, de 18 de dezembro de 2017. Altera as Leis nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13540.htm. Acesso em: 10 de dez. 2025.

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 (PNSB), a Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, e o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14066.htm. Acesso em: 10 de dez. 2025.

BRASIL. Portaria DNPM nº 237, de 18 de outubro de 2001. Aprova as Normas Reguladoras de Mineração – NRM, de que trata o art. 97 do Decreto-lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=182620>. Acesso em: 10 de dez. 2025.

BRASIL. Resolução ANM nº 189, de 25 de novembro de 2024b. Altera a Resolução ANM nº 85, de 2 de dezembro de 2021, que dispõe sobre procedimentos para o aproveitamento de rejeitos e estéreis. Disponível em: https://anmlegis.datalegis.net/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&link=S&tipo=RES&numeroAto=00000189&seqAto=000&valorAno=2024&orgao=DC/ANM/MME&cod_modulo=351&cod_menu=6675. Acesso em: 10 de dez. 2025.

BRASIL. Resolução ANM nº 85, de 02 de dezembro de 2021. Dispõe sobre procedimentos para o aproveitamento de rejeitos e estéreis. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/>

resolucao-da-anm-ganha-selo-de-qualidade-regulatoria-do-ministerio-da-economia/resolucao-anm-no-85-02-12-2021.pdf/view. Acesso em: 10 de dez. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Ação coletiva nº 1020252-50.2025.4.01.3400. Polo ativo: IBRAM. Polo passivo: ANM. Juíza Federal Substituta Pollyana Kelly Maciel Medeiros Martins Alves. 31/03/2025. Brasília, DF. (2025b).

FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho; CARVALHO, Giovana Elisa Oliveira. O aproveitamento econômico de rejeitos na visão da Agência Nacional de Mineração e do Poder Judiciário. *In*: FREIRE, William [Org.]. Direito da Mineração. Belo Horizonte: IMAG, 2022.

FREIRE, William. Considerações jurídicas sobre o estéril e o rejeito na mineração. WFAA, 25 de nov. 2014. Disponível em: Considerações jurídicas sobre o estéril e o rejeito na mineração – William Freire. Acesso em: 10 de dez. 2025.

MOURA, Ana Letícia Lanzoni Moura. Aspectos Práticos Sobre Aproveitamento de Rejeitos e Estéreis: uma análise da Resolução ANM nº 85/2021. Lex Editora, 15 de set. 2023. Disponível em: <https://www.lex.com.br/aspectos-praticos-sobre-aproveitamento-de-rejeitos-e-estereis-uma-analise-da-resolucao-anm-no-85-2021/>. Acesso em: 24 de nov. 2025.

MATTOS, Tiago de. Direito da Mineração: breves reflexões sobre uma disciplina em movimento. 1. Ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2024.

Recebido em 15.12.2025
Aprovado em 20.04.2026