



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 1320

Requerente: Rede Sustentabilidade

Requerida: Agência Nacional de Mineração

Relator: Ministro NUNES MARQUES

Direito minerário. Alegada proteção insuficiente do interesse nacional na exploração de minerais estratégicos pertencentes à União. Pretensão de reconhecimento de omissão estrutural do Estado brasileiro quanto ao controle de operações societárias envolvendo ativos minerais estratégicos, especialmente terras raras. Pedido de adoção de medidas cautelares e estruturais voltadas à reconfiguração do modelo regulatório e administrativo do setor mineral. Preliminares. Inadequação da via eleita. Violação ao princípio da subsidiariedade. Existência de instrumentos processuais e administrativos aptos ao enfrentamento de atos concretos e operações específicas questionadas na inicial. Ausência de delimitação objetiva adequada do objeto da ação. Formulação genérica e indeterminada de pretensão estrutural voltada à supervisão ampla da política mineral brasileira. Impossibilidade de utilização da ADPF como mecanismo de monitoramento abstrato da Administração Pública e de reconfiguração judicial de políticas regulatórias complexas. Mérito. Centralidade da competência da União na disciplina da atividade minerária, nos termos dos arts. 20, IX; 22, XII; e 176 da Constituição Federal. Existência de arcabouço normativo, regulatório e institucional já operante, composto pelo Código de Mineração, pela Agência Nacional de Mineração, pela Política Pró-Minerais Estratégicos e por instrumentos de planejamento e governança setorial. Inexistência de omissão estatal qualificada ou de vazio normativo apto a caracterizar afronta a preceitos fundamentais. Processo institucional contínuo de aperfeiçoamento regulatório e legislativo em curso no âmbito dos Poderes competentes. Necessidade de deferência institucional em matéria de elevada complexidade técnica, econômica, regulatória e geopolítica. Ausência dos requisitos para concessão da medida cautelar. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, subsidiariamente, pelo indeferimento da medida cautelar e improcedência dos pedidos.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, em atenção à decisão proferida pelo Ministro Relator em 06 de maio de 2026, vem, respeitosamente, apresentar manifestação na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

1. DA ARGUIÇÃO

1. Cuida-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo partido político Rede Sustentabilidade, em face de alegado quadro normativo-administrativo caracterizado por proteção insuficiente do interesse nacional na exploração de recursos minerais estratégicos pertencentes à União.

2. O autor sustenta possuir legitimidade ativa, na qualidade de partido político com representação no Congresso Nacional, nos termos do art. 103, inciso VIII, da Constituição Federal. Afirma que a controvérsia envolve a conformação constitucional do regime de exploração de recursos minerais estratégicos, especialmente quanto à suficiência dos mecanismos estatais de controle destinados a assegurar a observância do interesse nacional, conforme previsto no art. 176, § 1º, da Constituição.

3. No mérito, o partido requerente aponta a existência de omissão estrutural do Poder Público na instituição de mecanismos materiais adequados de controle estatal sobre operações capazes de produzir alteração substancial do controle econômico de empreendimentos minerários estratégicos. Argumenta que tal deficiência comprometeria valores constitucionais como a soberania nacional, a ordem econômica, o desenvolvimento e a proteção do patrimônio estratégico público.

4. Como caso paradigmático, a inicial menciona o empreendimento minerário da empresa Serra Verde Pesquisa e Mineração Ltda., localizado no Município de Minaçu/GO, voltado à exploração de terras raras, destacando sua relevância estratégica para cadeias produtivas tecnológicas sensíveis.

5. Alega que operações societárias envolvendo investidores estrangeiros poderiam implicar alteração indireta do controle econômico do empreendimento, sem que haja demonstração de avaliação administrativa substancial quanto aos impactos sobre o interesse nacional, a soberania tecnológica e a segurança econômica.

6. Sustenta, nesse contexto, que decisões administrativas com potencial impacto sistêmico estariam sendo tratadas como eventos econômicos ordinários, dissociados do regime constitucional aplicável à exploração de recursos minerais estratégicos, o que caracterizaria violação a preceitos fundamentais.

7. Requer, ao final, a concessão de medida cautelar e, no mérito, o reconhecimento da incompatibilidade do quadro normativo-administrativo impugnado com a Constituição da República,

com a adoção de providências aptas a assegurar a observância do interesse nacional na exploração de recursos minerais estratégicos. São esses os pedidos formulados na inicial:

(...)

c) A concessão de medida liminar para determinar: que a União Federal e a Agência Nacional de Mineração apresentem os processos administrativos; atos de anuência; pareceres técnicos; manifestações jurídicas; notas técnicas; documentos relacionados a operações societárias envolvendo empreendimento da Serra Verde Pesquisa e Mineração Ltda e a empresa estrangeira USA Rare Earth; que a ANM apresente manifestação técnica específica acerca da análise do interesse nacional; dos impactos tecnológicos; da soberania econômica; da proteção de cadeias produtivas estratégicas; das avaliações concorrenciais realizadas no âmbito da referida operação;

d) Subsidiariamente, caso constatada insuficiência relevante de fundamentação estratégica, suspensão dos efeitos dos atos administrativos relacionados às operações questionadas até reavaliação administrativa adequada;

e) No mérito, seja julgada PROCEDENTE a presente arguição para: reconhecer a existência de quadro normativo-regulatório caracterizado por proteção insuficiente do interesse nacional relativamente a ativos minerais estratégicos; conferir interpretação conforme à Constituição ao regime jurídico minerário brasileiro, para reconhecer obrigatoriedade constitucional de controle material efetivo sobre operações capazes de produzir alteração substancial de controle econômico sobre ativos minerais estratégicos; determinar à União Federal e à ANM adoção de mecanismos regulatórios e procedimentais compatíveis com os parâmetros constitucionais reconhecidos nesta decisão; caso constatadas irregularidades relevantes ou ausência de motivação constitucionalmente adequada, declarar nulidade de atos administrativos eventualmente relacionados às operações impugnadas.

8. O Ministro Relator, considerando a relevância e a repercussão social da matéria, determinou a adoção do rito previsto no art. 6º da Lei nº 9.882/1999, com a solicitação de informações às autoridades envolvidas, bem como a posterior manifestação da Advocacia-Geral da União e o parecer da Procuradoria-Geral da República.

9. Após, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

2. PRELIMINARMENTE

2.1. Inadequação da ADPF e violação ao princípio da subsidiariedade em relação ao pedido de apresentação de documentos e suspensão de atos administrativos

10. O processamento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, ao menos em parte, encontra óbice no princípio da subsidiariedade, previsto pelo artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999, *in verbis*:

Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

§ 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade. (grifou-se)

11. Ao interpretar o referido dispositivo de lei, essa Corte Suprema concluiu que a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente é cabível no caso de não existir outro meio

processual apto a sanar, de forma efetiva, suposta lesão a preceito fundamental. Veja-se:

DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CONSTITUCIONAL. AGRAVOEM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DESATENDIMENTO AO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. DESPROVIMENTO. 1. Agravo interno contra decisão que indeferiu a petição inicial da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em razão do não preenchimento do requisito da subsidiariedade. 2. **É inadmissível a ADPF quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a suposta lesividade a preceito fundamental, em razão da subsidiariedade pela qual se rege este meio processual. Precedentes** 3. Agravo interno a que se nega provimento. (ADPF 157, Relator: Ministro ROBERTO BARROSO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 23/08/2019, Publicação em 09/09/2019; grifou-se).

12. A fim de analisar, por essa vertente, o cabimento da presente arguição, cumpre examinar se a eventual lesão a preceitos fundamentais supostamente causada por omissões ou condutas do poder público poderia ser solucionada por outro meio igualmente eficaz.

13. É certo que a exigência de subsidiariedade não se limita à inexistência formal de outros instrumentos processuais, mas compreende a verificação da existência de mecanismos jurídicos, institucionais ou administrativos efetivamente aptos a enfrentar a situação apontada, de modo a evitar a utilização da ADPF como sucedâneo dos institutos de controle dos atos estatais.

14. No caso, a conformação do pleito cautelar revela, nessa específica parte, a inadequação da via eleita. A requerente pretende, em primeiro plano, a apresentação de processos administrativos, pareceres, manifestações técnicas e documentos referentes a operação empresarial específica; em segundo plano, postula a suspensão dos efeitos de atos administrativos relacionados às operações questionadas.

15. A subsidiariedade, nessa perspectiva, não constitui requisito meramente formal, mas verdadeiro limite material ao uso expansivo da jurisdição constitucional concentrada. A ADPF somente se legitima quando inexistente outro meio eficaz apto a enfrentar a lesividade apontada.

16. Não se admite, portanto, sua utilização para deslocar a esse Supremo Tribunal Federal controvérsias que, em sua substância, dependem de apuração fática e o exame de motivação administrativa para controle de legalidade de atos concretos e produção de providências executivas individualizadas. Quando a ação objetiva passa a ser utilizada com esse escopo, o que se verifica é o esvaziamento prático da cláusula da subsidiariedade e a abertura de um atalho processual incompatível com a arquitetura do controle concentrado.

17. A jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal confirma precisamente essa compreensão. No julgamento da ADPF 1271, de relatoria do Ministro CRISTIANO ZANIN, o

Tribunal Pleno reafirmou que o requisito da subsidiariedade constitui pressuposto negativo de admissibilidade da arguição e impede seu manejo quando a controvérsia puder ser satisfatoriamente enfrentada por ações subjetivas, individuais ou coletivas, aptas a impugnar atos concretos e assegurar a incidência do regime jurídico pertinente. Confira-se:

Direito administrativo e outras matérias de direito público. Agravo regimental na arguição de descumprimento de preceito fundamental. Não admissão. Princípio da subsidiariedade. Existência de outros meios eficazes. Agravo regimental ao qual se nega provimento. I. Caso em exame 1. Agravo regimental interposto pela Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Cíveis - COBRAPOL contra decisão monocrática que não conheceu da ação em face da ausência de preenchimento do requisito da subsidiariedade para propositura de arguição de descumprimento de preceito fundamental. II. Questão em discussão 2. Há questão em discussão consiste em saber se, considerando o requisito da subsidiariedade, a arguição de descumprimento de preceito fundamental é o meio processual adequado para sanar a alegada lesão relativa à manutenção da jornada de trabalho de 44 horas semanais para policiais civis do Estado do Piauí, após a superveniência da Lei Federal nº 14.735/2023, que fixa o limite máximo de 40 horas semanais. III. Razões de decidir 3. **O requisito da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, exige que a ação somente seja admitida quando não houver outro meio eficaz apto a sanar a lesividade apontada, tratando-se de um pressuposto negativo de admissibilidade. 4. Existem meios processuais adequados para impugnar os atos concretos praticados pelo Estado do Piauí, como ações subjetivas, individuais ou coletivas (mandado de segurança, ação ordinária, ação civil pública), aptas a assegurar a aplicação da Lei Federal nº 14.735/2023, que já se encontra em vigor e define, para os policiais civis, a jornada máxima não superior a 40 horas semanais.** 5. A controvérsia envolve a aplicação da legislação federal a casos concretos e a eventual subsistência de atos administrativos estaduais incompatíveis, o que deve ser apreciado nas instâncias ordinárias, não cabendo ao controle concentrado de constitucionalidade discutir a aplicação de norma estadual cuja eficácia se encontra suspensa. 6. A arguição de descumprimento de preceito fundamental não se presta à defesa de direitos e interesses individuais e concretos, em decorrência do perfil objetivo que caracteriza o controle abstrato de constitucionalidade. IV. Dispositivo 7. Agravo regimental ao qual se nega provimento. _____ Dispositivos relevantes citados: Lei nº 9.882/1999, art. 4º, § 1º. Jurisprudência relevante citada: STF, ADPF 950 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 14/9/2022; STF, ADPF 1125 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 27/11/2024; STF, ADPF 882 AgR/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 10/01/2022; STF, ADPF 210 AgR/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 21/6/2013; STF, ADPF 1215 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 04/07/2025; STF, ADPF 1070 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 16/04/2024; STF, ADPF 843 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 01/12/2021; STF, ADPF 203-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 18/04/2018; STF, ADPF 224-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 09/11/2017; STF, ADPF 390-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 08/8/2017. (ADPF 1271, Relator: Ministro CRISTIANO ZANIN, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Data de Julgamento: 30/03/2026, Data de Publicação: 06-04-2026; grifou-se)

18. *A ratio decidendi* é plenamente transponível ao presente caso: se parte da insurgência recai sobre a suficiência de motivação administrativa, a regularidade de atos de anuência ou os efeitos concretos de determinada operação econômica, a via adequada não é a arguição, mas os instrumentos ordinários de controle da Administração.

19. Esse ponto é especialmente sensível porque a inicial procura afastar o caráter concreto da controvérsia, qualificando o caso Serra Verde como mero “*paradigma ilustrativo*” de um suposto problema estrutural mais amplo. Ocorre que a retórica da abstração não elimina a base casuística da demanda, na medida em que o arguente postula (no item “c” do pedido) a apresentação de documentos (“*processos administrativos; atos de anuência; pareceres técnicos; manifestações jurídicas; notas técnicas*”), assim como a suspensão de efeitos dos atos administrativos relacionados

às operações societárias do empreendimento Serra Verde Pesquisa e Mineração Ltda. (item “d” do pedido).

20. Ora, nessa extensão, a ADPF deixa de ter por objeto um autêntico conflito constitucional abstrato e passa a operar como mecanismo de fiscalização de uma controvérsia concreta. Busca-se contornar as vias ordinárias de controle de legalidade e de acesso a informações administrativas, evitando-se o debate probatório e contraditório próprio das ações subjetivas.

21. Sobre esse aspecto, deve ser ressaltado que a Superintendência-Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE instaurou, em 11/5/2026, Procedimento Administrativo para Apuração de Ato de Concentração (APAC), com a finalidade de analisar se a operação societária de aquisição de Serra Verde Pesquisa e Mineração pela empresa norte-americana USA Rare Earth Inc. teria sido realizada em desacordo com o regime de controle prévio de ato de concentração econômica, conforme exigência da Lei nº 12.529/2011.

22. De acordo com as informações prestadas pela Procuradoria Federal Especializada junto ao CADE, *“o APAC é instrumento previsto no Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, com fundamento no art. 88 da Lei nº 12.529/2011 e na Resolução CADE nº 24/2019, voltado a investigar situações em que operações societárias possam ter sido realizadas em desacordo com o regime de controle prévio estabelecido pela legislação antitruste. Seu caráter é investigativo e preliminar, com o objetivo de verificar: (i) se houve descumprimento do dever de notificação prévia; (ii) se houve consumação prematura da operação (gun jumping); ou (iii) se a operação deve ser compulsoriamente submetida ao controle do CADE”*. Convém a transcrição de elucidativo trecho das Informações nº 259/2026/CGCJ-CONT/PFE-CADE/PGF/AGU:

A Lei nº 12.529/2011 estabelece o regime de controle prévio obrigatório de atos de concentração econômica. Nos termos do art. 88, caput e incisos I e II, com valores atualizados pela Portaria Interministerial nº 994/2012, a notificação ao CADE é obrigatória quando: (i) um dos grupos econômicos envolvidos tenha registrado, no Brasil, faturamento bruto anual igual ou superior a R\$ 750 milhões no exercício anterior à operação; e (ii) outro grupo envolvido tenha registrado faturamento bruto anual igual ou superior a R\$ 75 milhões no mesmo período.

Adicionalmente, a operação deve enquadrar-se em ao menos uma das hipóteses do art. 90 da Lei nº 12,529/2011, que prevê a fusão, aquisição de controle ou de ativos, incorporação ou contrato associativo/*joint venture*, para ser qualificada como ato de concentração sujeito à apreciação prévia.

Já na hipótese do art. 88, § 7º, a instauração do APAC decorre de juízo discricionário de oportunidade e conveniência administrativa. Ainda que a operação não atinja os critérios objetivos de faturamento, o Cade poderá exigir sua submissão quando houver indícios de potencial impacto concorrencial relevante. Nesses casos, são considerados fatores como elevada participação de mercado, estrutura concentrada do setor, barreiras à entrada, eliminação de rivalidade potencial, invocação tecnológica sensível ou possibilidade de fechamento de mercado. O artigo 24 da Resolução nº 24/2019 prevê expressamente que a Superintendência-Geral instaurará APAC antes de requerer a submissão obrigatória do ato ao Cade.

No âmbito do APAC, a SG/CADE examinará, portanto, se a operação Serra Verde/USAR: (a) configura ato de concentração nos termos do art. 90; (b) atinge os critérios que tornam a notificação obrigatória ou devida; e (c) foi consumada antes da apreciação da Autarquia, hipótese caracterizadora de *gun jumping*, sujeita às sanções do art. 88, § 3º, da Lei nº 12.529/2011.

Assim, nos termos do previsto na Lei 12.529/2011, bem como no artigo 11 da Resolução Cade nº 24 de 2019, após a análise do APAC, a Superintendência-Geral do Cade poderá (i) decidir pelo arquivamento do APAC; (ii) concluir pela necessidade de notificação do ato de concentração, nos termos do art. 88 da Lei nº 12.529/2011, ou mesmo (iii) decidir pela abertura de processo administrativo, nos termos do art. 69 da Lei nº 12.529/2011.

23. Note-se, portanto, que o único caso concreto mencionado na petição inicial como paradigmático no que diz respeito a alteração de controle econômico de empreendimento mineral estratégico encontra-se sob a devida análise preliminar da autarquia competente para investigação de atos de concentração de mercado.

24. A ADPF não se presta a suprir conveniência estratégica da parte autora nem a substituir o itinerário administrativo ordinário. Sua utilização, fora dos estritos limites de subsidiariedade, importa desvio de função do controle concentrado e favorece expansão indevida da litigância estrutural.

25. À vista disso, impõe-se o não conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental em relação aos itens “c” e “d” do pedido, por violação ao art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999.

2.2. Impossibilidade de utilização da ADPF como instrumento de supervisão estrutural genérica da Administração Pública

26. Conforme relatado, o arguente busca também busca o reconhecimento da “*existência de quadro normativo-regulatório caracterizado por proteção insuficiente do interesse nacional relativamente a ativos minerais estratégicos*”. A presente arguição, nesse aspecto, não atende ao necessário requisito de delimitação precisa do objeto submetido ao controle concentrado de constitucionalidade, nos termos do art. 3º, II, da Lei 9.882/1999 que dispõe:

Art. 3º A petição inicial deverá conter:

(...)

II - a indicação do ato questionado;

27. Em vez de identificar, com objetividade, ato normativo do Poder Público ou conjunto normativo certo e determinável reputado deficitário ou incompatível com a Constituição, o requerente constrói impugnação aberta e fluida contra um alegado “*quadro normativo-administrativo*” de proteção insuficiente do interesse nacional na exploração de minerais estratégicos.

28. A isso se soma a abstração excessiva da pretensão estrutural deduzida. O arguente não apenas deixa de individualizar com rigor o ato impugnado, como também solicita que o Poder Judiciário determine à União e à ANM a adoção de “*mecanismos regulatórios e procedimentais*” compatíveis com parâmetros a serem definidos judicialmente (item “e” do pedido).

29. Tal formulação transfere ao órgão jurisdicional a tarefa de desenhar, em termos amplos e prospectivos, regime regulatório novo para setor econômico complexo, em substituição ao espaço próprio de conformação administrativa e legislativa. A formulação inicial, por sua amplitude e indeterminação, inviabiliza a exata compreensão do tema e compromete o próprio exercício da jurisdição constitucional objetiva.

30. Com efeito, a ausência de individualização do objeto impede que se saiba, com a precisão exigível, quais dispositivos, atos normativos, critérios regulatórios incorreriam em proteção deficiente, ou quais omissões normativas específicas estariam sob escrutínio constitucional, abrindo-se espaço para uma cognição excessivamente plástica, incompatível com a natureza objetiva da ADPF.

31. A jurisprudência desse Supremo Tribunal repele esse tipo de conformação aberta quando a ação deixa de apontar objeto normativo minimamente delimitado e passa a buscar pronunciamento abstrato sobre estados gerais de desconformidade institucional. Confira-se:

Agravo regimental na arguição de descumprimento de preceito fundamental. Agravo que não enfrenta todos os fundamentos da decisão recorrida. Violação à dialeticidade. Não preenchimento do requisito da subsidiariedade. Ausência de delimitação clara, precisa e determinada do objeto. Deficiência na definição dos limites dos pedidos. Necessidade de prévio e aprofundado exame da legislação infraconstitucional. Violação reflexa. Agravo não conhecido. I. Caso em exame 1. Trata-se de agravo regimental interposto em face de decisão mediante a qual neguei seguimento à presente ADPF, ante (i) o não preenchimento do requisito da subsidiariedade; **(ii) a ausência de delimitação clara, precisa e determinada do objeto da controvérsia e de definição dos limites dos pedidos;** (iii) a natureza meramente indireta e reflexa das violações apontadas. II. Questão em discussão 2. Existem, no presente agravo, ao menos duas discussões: saber se (i) a petição de agravo impugnou todos os fundamentos da decisão agravada, caso superado o óbice; (ii) a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental preenche os requisitos para processamento. III. Razões de decidir 3. Violação à dialeticidade. Incognoscibilidade do agravo. O agravo regimental deve enfrentar todos os argumentos presentes na decisão impugnada, sob pena de tornar inviável o conhecimento do recurso (CPC, art. 1.021, § 1º c/c art. 317, § 1º, do RISTF). 4. Requisito da subsidiariedade. Não preenchimento. Existência de outras medidas processuais cabíveis. A existência, pelo menos em tese, de outras medidas processuais cabíveis e efetivas para questionar os atos e omissões apontados, evidenciam que o conhecimento da presente ADPF não é compatível com uma interpretação adequada da subsidiariedade. **5. Delimitação do objeto e dos limites dos pedidos. Inocorrência. O art. 3º, II, da Lei 9.882/1999 estipula, de forma clara e expressa, que a petição inicial deve indicar, com precisão, clareza e delimitação, o ato questionado. Assim, a formulação genérica ou imprecisa do pedido ou a indeterminação do próprio objeto da arguição revelam-se fatores que conduzem à inépcia da petição inicial. A ausência dessa delimitação compromete o regular exercício da jurisdição constitucional, na medida em que inviabiliza o controle racional da pretensão deduzida, dificulta o contraditório institucional e impede a adequada manifestação dos órgãos e entidades participantes responsáveis pelo encaminhamento de informações no processo objetivo.** 6. Natureza reflexa da violação apontada. Hipótese de não conhecimento. Parcela significativa da petição inicial gira em torno do suposto descumprimento ou adimplemento incompleto/imperfeito de Lei federal. Desse modo, a questão ora submetida à apreciação pressupõe, antes de uma efetiva análise do texto constitucional, o exame de todo um arcabouço legislativo infraconstitucional, a demonstrar que a violação apontada ostenta natureza meramente reflexa e indireta, o que

32. Por sua relevância e didática, merece destaque o seguinte trecho do voto proferido pelo Ministro GILMAR MENDES no referido julgamento:

(...)

Ora, **o que se postula é uma revisão geral de legislações, políticas e editais sobre cotas no serviço público, sem a identificação precisa dos atos questionados**, tudo em desconformidade com o art. 3º da Lei 9.882/1999, que exige, como visto, que a inicial indique com clareza e delimitação os atos impugnados.

A bem da verdade, a requerente, ora agravante, utiliza a presente ADPF como instrumento destinado a sanar alegada omissão inconstitucional atribuída, de forma genérica, a múltiplos entes federados e a diversos órgãos dotados de autonomia constitucional. Contudo, em manifesto descumprimento do ônus processual que a legislação impõe, deixa de indicar, de maneira clara, específica e delimitada, quais seriam, concretamente, os entes federados efetivamente incursos na alegada omissão. (fls. 17 do Acórdão, grifou-se).

33. A ADPF não foi concebida como instrumento geral de monitoramento institucional da Administração Pública. Seu cabimento pressupõe lesão ou ameaça a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público, dentro de moldura objetiva minimamente definida. Portanto, não se destina a instaurar supervisão jurisdicional contínua sobre desenhos regulatórios complexos, tampouco a permitir que essa Corte Suprema passe a funcionar como instância central de auditoria constitucional de políticas administrativas setoriais.

34. Diante do exposto, impõe-se o não conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, em relação ao item “e” do pedido, por violação ao art. 3º, II, da Lei 9.882/1999.

3. MÉRITO

3.1. Da centralidade da competência da União na disciplina do regime mineral e na coordenação regulatória nacional

35. De início, cumpre destacar que a Constituição da República conferiu à União posição central na conformação jurídica da atividade minerária, atribuindo-lhe a titularidade dos recursos minerais e a competência para autorizar, conceder e supervisionar sua exploração, nos termos do art. 20, IX e do art. 176 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 20. São bens da União:

(...)

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

(...)

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.

36. Trata-se de arranjo constitucional que pressupõe coordenação regulatória nacional, especialmente em setores relacionados a minerais estratégicos e cadeias produtivas sensíveis ao desenvolvimento econômico, tecnológico e industrial do País.

37. A centralidade normativa da União em matéria mineral, ademais, encontra respaldo consolidado na jurisprudência dessa Suprema Corte, que reiteradamente reconhece a competência privativa federal para legislar sobre jazidas, minas e demais recursos minerais, nos termos do art. 22, XII, da Constituição Federal.

38. Ao apreciar a ADI 6672, esse Supremo Tribunal Federal assentou que a atuação normativa estadual não pode, a pretexto de disciplinar aspectos ambientais ou administrativos, interferir diretamente no regime jurídico da atividade minerária ou esvaziar diretrizes nacionais estabelecidas pela União. Eis a ementa do julgado:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL QUE SIMPLIFICA LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA ATIVIDADES DE LAVRA GARIMPEIRA, INCLUSIVE COM USO DE MERCÚRIO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE JAZIDAS, MINAS E OUTROS RECURSOS MINERAIS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A competência legislativa concorrente cria o denominado “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar – quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) – e da competência legislativa plena (supletiva) – quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º). 2. A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que Estado-Membro simplifique o licenciamento ambiental para atividades de lavra garimpeira, esvaziando o procedimento previsto em legislação nacional. Precedentes. 3. **Compete privativamente à União legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia (art. 22, XII, da CF), em razão do que incorre em inconstitucionalidade norma estadual que, a pretexto de regulamentar licenciamento ambiental, regulamenta aspectos da própria atividade de lavra garimpeira. Precedentes.** 4. Medida cautelar confirmada. Ação julgada procedente. (ADI 6672, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Órgão julgador Tribunal Pleno, julgado em 15-09-2021, publicado em: 22-09-2021)

39. A disciplina do regime mineral demanda atuação regulatória uniforme, integrada e coordenada, compatível com a natureza estratégica dos recursos minerais **pertencentes à União** e com os impactos econômicos, industriais, concorrenciais e internacionais inerentes ao setor.

40. Por essa razão, inclusive, gera dúvida a recente lei editada pelo Estado de Goiás que estabelece peculiar disciplina sobre exploração de minerais críticos naquela unidade federativa. Trata-se da Lei nº 23.597, de 27 de agosto de 2025, que institui a Autoridade Estadual de Minerais Críticos do Estado de Goiás - AMIC/GO, cujo objetivo consiste em “*planejar, coordenar, integrar e*

realizar a governança das ações direcionadas para o assessoramento direto do Chefe do Poder Executivo na formulação e na execução de políticas públicas relacionadas à pesquisa, à exploração, ao beneficiamento, à separação, ao refino, à industrialização, ao transporte e à comercialização dos minerais críticos existentes no Estado de Goiás, inclusive os agrominerais, para o desenvolvimento econômico sustentável, a segurança estratégica, a inovação tecnológica e o bem-estar social” (art. 2º).

41. Confira-se o teor do seu art. 3º:

Art. 3º Esta Lei considera minerais críticos aqueles **essenciais ao desenvolvimento tecnológico, energético, econômico e de defesa do Estado, com a oferta estrategicamente relevante, vulnerável ou limitada, os quais incluem, sem se limitar a eles, os seguintes componentes:**

I – terras raras e seus elementos constituintes, como neodímio, praseodímio, cério, lantânio, samário, disprósio, térbio, ítrio, gadolínio, érbio, európio;

II – nióbio;

III – níquel;

IV – cobre;

V – titânio;

VI – fosfato;

VII – remineralizadores de solo, conforme a definição pela Lei federal nº 12.890, de 10 de dezembro de 2013, e normas associadas (IN MAPA nº 5/2016 e posteriores), inclusive rochas silicáticas alcalinas, kamafugitos, wollastonita, basaltos, micaxistos, filitos e outros materiais geológicos definidos pela AMIC/GO;

VIII – agrominerais, entendidos como todas as substâncias minerais naturais, resultantes de britamento, moagem ou micronização de rochas ou resíduos de mineração, cuja aplicação no solo seja para a correção de acidez, reposição de nutrientes, condicionamento físico- químico (do solo) ou captura de CO₂ atmosférico (intemperismo acelerado); e

IX – outros recursos minerais definidos por resolução da AMIC/GO, conforme a análise estratégica e mercadológica.

42. A Lei nº 23.597/2025 de Goiás autoriza a criação, por ato do Chefe do Poder Executivo estadual, de áreas específicas com potencial estratégico - as chamadas Zonas Especiais de Minerais Críticos - ZEMCs - para exploração, beneficiamento, industrialização e comercialização dos minerais críticos, as quais terão prioridade no licenciamento ambiental (arts. 9º e 10).

43. A fragmentação regulatória em matéria mineral revela-se especialmente sensível diante da crescente relevância geopolítica dos minerais críticos e estratégicos, cuja exploração envolve repercussões que transcendem interesses locais ou regionais, alcançando aspectos relacionados à soberania econômica, segurança jurídica, inserção internacional do País e estabilidade regulatória do setor mineral brasileiro.

44. Iniciativas regulatórias setoriais ou mecanismos normativos subnacionais relacionados ao tema não podem descaracterizar a centralidade institucional da União na formulação e coordenação da política mineral nacional, dada a necessidade de preservação de um modelo

regulatório nacional coeso e compatível com a repartição constitucional de competências delineada pela Constituição da República.

45. Eventual debate acerca da suficiência, intensidade ou aperfeiçoamento dos mecanismos regulatórios atualmente existentes deve ser enfrentado dentro do espaço próprio de conformação político-administrativa constitucionalmente atribuído aos Poderes competentes.

46. A controvérsia deduzida nos autos parece traduzir discussão relacionada à conformação institucional, ao alcance e à intensidade dos mecanismos regulatórios atualmente existentes no setor mineral estratégico, tema inserido em contexto de elevada complexidade técnica, econômica e regulatória - da alçada do ente político nacional - a demandar cautela quanto aos limites da intervenção judicial em matéria de formulação e coordenação de políticas públicas.

3.2. Inexistência de omissão estatal qualificada

47. Cumpre observar que a pretensão deduzida na inicial parte da premissa de que haveria uma “*proteção insuficiente do interesse nacional*” (fls. 01 da inicial) na tutela de recursos minerais estratégicos. Essa premissa, contudo, não se sustenta.

48. Verifica-se a existência de **arcabouço normativo, regulatório e institucional já operante**, bem como de **agenda normativa em desenvolvimento**, tanto no âmbito do Poder Executivo quanto no âmbito do Poder Legislativo, voltada precisamente ao fortalecimento da governança dos minerais críticos e estratégicos.

49. Como visto, as jazidas, minas e demais recursos minerais constituem bens de titularidade da União, nos termos do art. 20, IX, c/c art. 176 da Constituição Federal. Não bastasse isso, a própria Constituição atribuiu à União competência privativa para legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia, conforme dispõe o art. 22, XII, do texto constitucional, evidenciando a centralidade federal na conformação normativa e regulatória do setor mineral:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
(...)
XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

50. Esse regime constitucional recebe densificação no plano infraconstitucional, notadamente por meio do Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227/1967) e do Regulamento do

Código de Mineração (Decreto nº 9.406/2018), diplomas que estruturam o regime jurídico dos direitos minerários e disciplinam, de forma minuciosa, as fases de requerimento, outorga, execução, acompanhamento e extinção dos títulos minerários.

51. Os referidos atos normativos estabelecem, ainda, mecanismos de controle administrativo destinados a assegurar a observância das condicionantes legais e regulamentares da atividade, prevendo sanções, hipóteses de nulidade, caducidade, revogação e demais consequências jurídicas aplicáveis em caso de descumprimento das obrigações impostas ao titular.

52. No mesmo sentido, a Lei nº 13.575/2017, que criou a Agência Nacional de Mineração, conferiu à autarquia federal competências expressas de regulação, fiscalização e supervisão do setor mineral, reforçando a dimensão institucional do controle estatal sobre a atividade.

53. Compete à ANM, entre outras atribuições, implementar a política mineral no âmbito de sua esfera de atuação, regular e fiscalizar as atividades de aproveitamento dos recursos minerais, acompanhar a execução dos programas de pesquisa e lavra, aferir o cumprimento das obrigações legais e regulamentares pelos titulares de direitos minerários, bem como adotar providências administrativas e sancionatórias quando constatadas irregularidades (art. 2º da Lei nº 13.575/2017).

54. Ainda nesse contexto, a edição do Decreto nº 10.657/2021 - que instituiu a Política Pró-Minerais Estratégicos -, a atuação do Comitê Interministerial de Análise de Projetos de Minerais Estratégicos (CTAPME) e a definição da relação de minerais estratégicos para o país (art. 3º do Decreto 10.657/2021 e Resolução MME/SGM nº 2, de 18 de junho de 2021) demonstram que a União não permaneceu inerte diante da centralidade econômica, tecnológica e geopolítica desses bens.

55. Sob essa ótica, cumpre observar que eventual discussão quanto ao aperfeiçoamento dos instrumentos regulatórios ou ao fortalecimento de mecanismos de supervisão setorial não autoriza, por si só, a conclusão pela existência de omissão constitucionalmente qualificada. Em síntese, de acordo com a Nota Informativa nº 17/2026/DTTM/SNGM, o tratamento normativo da matéria encontra-se estruturado, em especial, nos seguintes atos:

a) Resolução CNPE nº 2, de 10 de fevereiro de 2021, que estabeleceu os minerais estratégicos como prioritários para a destinação de recursos de pesquisa e desenvolvimento da ANEEL e da ANP.

b) Decreto nº 10.657, de 24 de março de 2021 (Pró-Minerais Estratégicos), que instituiu a Política de Apoio ao Licenciamento Ambiental de Projetos de Investimentos para a Produção de Minerais Estratégicos, articulando ações entre órgãos públicos para priorizar esforços governamentais na implantação de projetos.

c) Resolução CTAPME nº 2, de 18 de junho de 2021, do Ministério de Minas e Energia, que estabeleceu a listagem dos minerais estratégicos para o Brasil com base em critérios de dependência de importação, relevância tecnológica e vantagens comparativas.

d) Decreto nº 11.108, de 29 de junho de 2022 (alterado pelo Decreto nº 11.419/2023), que instituiu a Política Mineral Brasileira (PMB) e o Conselho Nacional de Política Mineral (CNPM), este último com representação de 17 ministérios, do SGB-CPRM e de representantes de estados, municípios e da comunidade de ensino e pesquisa.

e) Portaria Normativa MME nº 120/2025, que estabeleceu o marco regulatório das debêntures incentivadas e debêntures de infraestrutura para projetos de minerais estratégicos, criando instrumento financeiro inédito para o setor mineral brasileiro.

f) PL 2780/2024 (PNMCE), atualmente em tramitação no Congresso Nacional, com apoio e contribuições do Governo Federal, que propõe a criação de estrutura de governança dedicada, entre outros temas, a aprimorar as questões de defesa da soberania nacional.

56. Desse modo, a premissa sustentada na inicial, no sentido de que haveria ausência de regulamentação ou vazio institucional na matéria, não se sustenta à luz do quadro normativo e administrativo existente.

57. A autora, a partir de juízo próprio acerca da suposta insuficiência dos mecanismos atualmente disponíveis, procura extrair conclusão de desproteção constitucional e, com base nisso, manejar a ADPF como instrumento de reavaliação ampla do modelo regulatório setorial, o que não se mostra compatível com a natureza residual e objetiva da via eleita.

58. Os estudos técnicos associados a esse planejamento evidenciam, precisamente, que **a matéria vem sendo enfrentada de modo institucional, progressivo e coordenado, mediante formulação de políticas públicas estruturadas e de horizonte temporal ampliado, voltadas à soberania mineral, à agregação de valor no território nacional e à inserção qualificada do Brasil nas cadeias globais de minerais críticos e estratégicos.**

59. Por isso, eventual discordância quanto ao grau de densidade regulatória atualmente existente ou quanto à velocidade de evolução desse arranjo institucional não autoriza, por si só, a conclusão de omissão inconstitucional, tampouco legitima a utilização da ADPF como sucedâneo de controle judicial abstrato sobre escolhas técnicas, regulatórias e de planejamento administrativo.

60. Nessa mesma linha, cumpre registrar que o processo de densificação normativa da matéria não se exaure nos instrumentos atualmente vigentes de regulação, fiscalização e planejamento setorial, conforme se verá a seguir.

3.3. O aperfeiçoamento normativo em curso

61. Cumpre observar, ainda, que a matéria vem sendo objeto de tratamento institucional contínuo, não apenas no âmbito dos instrumentos regulatórios e administrativos já vigentes, mas também no plano do planejamento setorial e da deliberação legislativa, conforme informações da Secretaria Nacional de Geologia, Mineração e Transformação Mineral – SNGM do Ministério de Minas e Energia.

62. Com efeito, o Plano Nacional de Mineração 2050^[1] é o principal instrumento de planejamento de longo prazo do setor mineral brasileiro, com vigência prevista para o período de 2026 a 2050, tendo por finalidade orientar a política mineral brasileira, com ênfase em governança, transparência e segurança jurídica. Observem-se, no ponto, as referidas informações:

O tema também vem sendo tratado no âmbito dos instrumentos de planejamento mineral de médio e longo prazo conduzidos pelo Ministério de Minas e Energia, com destaque para o Plano Nacional de Mineração 2050 (PNM 2050), atualmente em fase final, e para o PlanGeo 2026-2035, elaborado pelo Serviço Geológico do Brasil (SGB-CPRM), os quais priorizam minerais críticos e estratégicos relacionados à transição energética, à segurança de suprimento e ao fortalecimento das cadeias produtivas nacionais. Os estudos técnicos associados a esses instrumentos evidenciam a necessidade de políticas públicas coordenadas, estruturadas e de longo prazo voltadas à soberania mineral, à agregação de valor e à inserção qualificada do Brasil nas cadeias globais de minerais críticos e estratégicos (Nota Informativa nº 17/2026/DTM/SNGM).

63. Na mesma direção, o Serviço Geológico do Brasil elaborou o PlanGeo 2026–2035, plano decenal que “*prioriza áreas estratégicas do território nacional para execução de projetos temáticos relacionados a Minerais Estratégicos e Críticos para a Transição Energética e Segurança Alimentar; além de iniciativas voltadas à Inteligência Mineral, Rochas e Minerais Industriais, Gemas, Minerais Nucleares, entre outras*”^[2].

64. Esse quadro é reforçado, ainda, pela existência de iniciativas legislativas específicas em tramitação no Congresso Nacional. O PL nº 3.659/2025^[3], de autoria do Deputado João Daniel, instituiu proposta de “Marco Regulatório Nacional para a Pesquisa, Mineração, Beneficiamento, Industrialização e Comercialização de Elementos Terras Raras”, tendo sido apresentado em 30/07/2025.

65. Já o PL nº 3.699/2025^[4], de autoria do Deputado Patrus Ananias, apresentado em 05/08/2025, dispõe sobre a política de pesquisa e aproveitamento de minerais considerados críticos ou estratégicos para o interesse nacional. Ambos foram apensados ao PL nº 2.780/2024, de autoria do Deputado Zé Silva^[5], já aprovado no âmbito da Câmara dos Deputados e enviado ao Senado, o que evidencia que o tema está sendo debatido e normativamente trabalhado^[6].

O PL 2780/2024 propõe a instituição da PNMCE, concebida como instrumento estruturante para orientar a atuação do Estado brasileiro nesse segmento. A proposta organiza-se em torno de eixos que abrangem a definição e classificação de minerais críticos e estratégicos, o fortalecimento do planejamento e da segurança mineral, a promoção da indústria e das cadeias de valor nacionais, o estímulo à cooperação internacional, a incorporação de princípios de sustentabilidade e economia circular, bem como o aprimoramento da governança institucional com mecanismos de participação social.

No plano conceitual, o projeto introduz distinção relevante entre minerais críticos, associados a riscos globais de suprimento, e minerais estratégicos, vinculados às prioridades nacionais de desenvolvimento, soberania e segurança, inclusive alimentar. Essa diferenciação confere maior precisão à formulação de políticas públicas e à definição de instrumentos de intervenção estatal.

A proposta também prevê a criação de instância específica de governança, com atribuições voltadas ao monitoramento, à avaliação e à proposição de medidas destinadas à proteção do interesse nacional, especialmente em operações que envolvam ativos minerais estratégicos.

Como diretriz geral, a PNMCE busca fortalecer a produção e a transformação mineral no território nacional, promovendo a agregação de valor e o adensamento industrial, ao mesmo tempo em que procura mitigar assimetrias de informação e reduzir riscos exploratórios. Ademais, orienta-se à diminuição da vulnerabilidade externa associada à importação de minerais, insumos e materiais críticos, à inserção qualificada do Brasil nas cadeias globais de valor, particularmente nos segmentos relacionados à transição energética, à descarbonização e à segurança alimentar, e à promoção do desenvolvimento socioeconômico sustentável, com observância a direitos humanos, boas práticas ESG e proteção ambiental. (Nota Informativa nº 17/2026/DTM/SNGM)

66. Vale ressaltar que a Constituição não impõe modelo único e fechado de controle estatal sobre todas as dimensões econômicas, societárias e geopolíticas associadas à exploração de minerais estratégicos. Ao prever que a pesquisa e a lavra se realizem mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, o Texto Constitucional estabelece diretriz normativa a ser efetivada por escolhas legislativas e administrativas legítimas, graduais e tecnicamente calibradas.

67. Nessa perspectiva, a existência de propostas legislativas em tramitação confirma precisamente que a controvérsia se insere no espaço de conformação normativa dos Poderes políticos, e não no campo da ausência absoluta de tutela estatal.

68. E, nesse particular, conforme doutrina sobre o tema, *“é preciso considerar a complexidade que caracteriza o processo legislativo, cuja lógica, até pelo elemento político que ostenta, diferencia-se daquela inerente ao processo judicial ordinário”*, uma vez que *“a elaboração normativa, em âmbito parlamentar, revela uma sequência ordenada de atos cujo objetivo final é a formação de uma decisão política vinculante, que deve exprimir a vontade majoritária.”*^[7]

69. Dessa forma, se há proposições legislativas em tramitação, instrumentos de planejamento setorial e atuação administrativa especializada, a controvérsia não revela vazio normativo ou omissão constitucionalmente qualificada, mas processo institucional de conformação progressiva da política pública mineral. Converter o debate em ordem judicial abstrata de desenho regulatório significaria deslocar para a jurisdição constitucional escolhas estruturantes que a Constituição confiou, em primeiro plano, aos canais legislativos e administrativos competentes.

70. Não se evidencia, portanto, omissão constitucionalmente qualificada a autorizar intervenção substitutiva do Poder Judiciário. O que se observa é processo institucional de amadurecimento regulatório, no qual coexistem arcabouço normativo vigente, instrumentos de planejamento público e iniciativas legislativas de aperfeiçoamento.

71. Em tal contexto, a pretensão de converter o debate em juízo de inconstitucionalidade por omissão importa indevida compressão do espaço de deliberação do Legislativo e da margem de conformação administrativa do Executivo, em afronta à lógica da separação de poderes e à própria natureza subsidiária do controle jurisdicional em matéria de políticas públicas complexas.

3.4. Do controle de investimentos em ativos minerais estratégicos e da conformação institucional em curso

72. O requerente argumenta que haveria suposta “*ausência de mecanismos materiais aptos a submeter operações societárias relevantes a escrutínio estratégico compatível com a centralidade dos minerais críticos, especialmente terras raras*”, o que “*fragiliza a capacidade do Estado brasileiro de preservar sua autonomia diante de dinâmicas econômicas e geopolíticas. A omissão estatal, nesse cenário, produz efeito material equivalente à renúncia indireta de soberania sobre bens constitucionalmente qualificados como estratégicos*”. (fls. 10 da inicial)

73. Cumpre observar que a preocupação com o controle de investimentos em ativos vinculados a setores estratégicos não constitui singularidade brasileira, mas tema amplamente reconhecido no direito comparado, sobretudo em economias que procuram compatibilizar abertura ao investimento, segurança jurídica e proteção de interesses nacionais sensíveis. Veja-se o que diz o Ministério de Minas e Energia:

REFERÊNCIAS INTERNACIONAIS DE CONTROLE DE INVESTIMENTOS EM ATIVOS MINERAIS ESTRATÉGICOS

A preocupação com o controle de investimentos estrangeiros em setores considerados estratégicos é compartilhada por diversas economias avançadas, que adotaram mecanismos específicos de triagem (screening) de investimentos. Dentre os principais instrumentos internacionais, destacam-se: o Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS), nos Estados Unidos; o Foreign Investment Review Board (FIRB), na Austrália; o Investment Canada Act, no Canadá; e o Regulamento de Triagem de Investimentos Estrangeiros da União Europeia (Regulamento 2019/452).

No âmbito institucional, cumpre destacar que a formulação da política mineral compete ao Ministério de Minas e Energia, enquanto a regulação, fiscalização e gestão dos títulos minerários são exercidas pela ANM. O SGB, por sua vez, atua na ampliação do conhecimento geológico nacional e no suporte técnico ao planejamento mineral, evidenciando a existência de estrutura institucional especializada e atuação coordenada do Estado brasileiro no setor de minerais críticos e estratégicos.

Tais mecanismos, embora com desenhos institucionais distintos, convergem na finalidade de submeter operações de investimento estrangeiro envolvendo setores sensíveis, incluindo minerais críticos e estratégicos, a análise

prévia quanto a impactos sobre segurança nacional, soberania tecnológica e interesse público. A construção da PNMCE pelo Governo Federal leva em consideração essas referências internacionais no desenho de mecanismos de governança compatíveis com o regime constitucional brasileiro e com a necessidade de garantir segurança jurídica aos investidores.

74. A Secretaria de Clima, Energia e Meio Ambiente do Ministério das Relações Exteriores também chama atenção para o crescente contexto internacional de sensibilidade estratégica relacionado aos minerais críticos e às cadeias globais de suprimento associadas ao setor:

3. Em anos recentes, os minerais críticos e estratégicos passaram a ser tema de relevância crescente na agenda internacional. Trata-se de componentes usados, entre outros, na fabricação de produtos de alta tecnologia, na indústria de defesa, na fabricação de baterias e como matérias-primas em painéis solares e turbinas eólicas. Nos últimos anos, essa relevância ganhou nova e desafiadora dimensão, a partir da intensificação dos esforços, de diversos países, para obtenção de fontes de suprimento de minerais críticos. Tem ganhado proeminência a visão de que o acesso a minerais críticos é fundamental para a segurança nacional dos Estados que o assegurem. **O governo norte-americano, por exemplo, publicou ordem presidencial que identifica como "ameaça à segurança nacional" sua dependência de minerais críticos processados e produtos derivados, bem como a "inexistência de cadeias seguras e confiáveis".**

4. A experiência internacional demonstra que países produtores de minerais críticos e estratégicos têm adotado marcos regulatórios orientados não apenas à extração, mas também ao adensamento industrial de suas cadeias produtivas. A Indonésia proibiu a exportação de níquel bruto em 2014 e de bauxita em 2023, condicionando a atividade mineral ao processamento doméstico, medida que, a despeito do contencioso que gerou na OMC, resultou na instalação de fundições e no aumento significativo do valor agregado em seu território. O Chile lançou em 2023 a “Estratégia Nacional do Lítio” com a diretriz de que o Estado detenha participação majoritária em projetos estratégicos, com o objetivo de fazer o país participar diretamente de toda a cadeia de valor, da extração à fabricação de materiais para baterias, por meio de parcerias público-privadas que combinem capital e tecnologia privados com controle estatal. A África do Sul, em sua “Estratégia de Minerais Críticos” aprovada em 2025, definiu como pilar central promover o processamento doméstico para ir além da simples extração e exportação de matérias-primas, além de ter tratado a discussão sobre minerais críticos como uma das prioridades de sua presidência do G20 no mesmo ano.

5. Mesmo entre países importadores, a disponibilidade de minerais críticos é vista como vetor de soberania tecnológica e industrial e de garantia da competitividade econômica. A Coreia do Sul e o Japão, dependentes de importações, estruturaram políticas que combinam estoques estratégicos, subsídios ao processamento doméstico e metas vinculantes de redução de dependência de fornecedores únicos. Além de carteira de investimento de €22,5 bilhões em projetos do setor, a União Europeia, por meio do Critical Raw Materials

Act de 2024, fixou metas obrigatórias de capacidade produtiva interna: 10% da extração, 40% do processamento e 25% da reciclagem de seu consumo anual de matérias-primas críticas, o que revela que a EU busca importar matéria-prima bruta para ser transformada pela indústria no continente. O que une esses casos é uma premissa comum: minerais críticos não são considerados meras commodities a serem exportadas, mas, sim, insumos estratégicos a serem geridos como instrumentos de desenvolvimento industrial e de autonomia.

75. Em outras palavras, diversos países e blocos econômicos adotaram mecanismos específicos de triagem ou revisão de investimentos estrangeiros em setores considerados críticos, com vistas à avaliação prévia de riscos relacionados à segurança nacional, à ordem pública, à soberania tecnológica e à resiliência de cadeias produtivas estratégicas.

76. Essas experiências comparadas são relevantes não para sustentar a existência de um modelo constitucional único ou automaticamente transplantável ao ordenamento brasileiro, mas, ao contrário, para evidenciar que a matéria admite distintas arquiteturas normativas e administrativas, todas dependentes de escolhas institucionais, ponderações regulatórias e calibragem entre segurança estratégica e atratividade econômica.

77. Não se extrai, portanto, desse quadro internacional a existência de dever constitucional explícito que conduza à implementação imediata, pelo Judiciário, de determinado mecanismo sobre toda e qualquer operação com repercussão econômica em ativos minerais estratégicos. O que se revela é precisamente o oposto: trata-se de domínio típico de conformação estatal a ser densificada segundo a estrutura constitucional de cada país e por meio dos canais democráticos e regulatórios competentes.

78. No caso brasileiro, como visto, verifica-se a existência de estrutura institucional especializada para tratamento da matéria. A formulação da política mineral cabe ao Ministério de Minas e Energia, ao passo que a Agência Nacional de Mineração, criada pela Lei nº 13.575/2017, exerce funções de regulação, outorga e fiscalização do aproveitamento dos recursos minerais, observadas as diretrizes fixadas pelo MME e a legislação setorial.

79. Além disso, a própria Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos (PNMCE), segundo informações oficiais do MME, encontra-se em fase de consolidação normativa e é apresentada como resposta estruturante às transformações das cadeias globais de valor, impulsionadas pela transição energética, pela digitalização da economia, pela segurança de suprimento e pela soberania econômica.

80. Por essa razão, não há espaço em sede de controle concentrado para substituir-se o legislador e a Administração em suas competências para definição do desenho ótimo de triagem de investimentos no setor mineral estratégico. A admissão de intervenção judicial substitutiva nesse domínio implicaria deslocamento indevido e prematuro de escolhas estruturantes para o âmbito da jurisdição constitucional, com risco de comprometimento da própria estabilidade regulatória que se pretende preservar.

4. CONCLUSÃO

81. Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pelo não conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, diante da inadequação da via eleita, da violação ao princípio da subsidiariedade e da ausência de delimitação objetiva adequada do objeto da ação.

82. Superadas as preliminares, manifesta-se pelo indeferimento da medida cautelar e, ao final, pela improcedência dos pedidos formulados na presente arguição, diante da inexistência de omissão estatal qualificada ou de quadro de proteção insuficiente apto a caracterizar afronta aos preceitos fundamentais invocados pela parte requerente.

83. São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se têm a apresentar no momento, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, *data da assinatura digital*.

FLAVIO JOSÉ ROMAN

Advogado-Geral da União Substituto

ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA

Secretária-Geral de Contencioso

JÚLIO CÉSAR ALVES FIGUEIRÔA

Advogado da União

Notas:

1. <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/geologia-mineracao-e-transformacao-mineral/pnm-2050>
2. PlanGeo: PLANO DECENAL DE RECURSOS MINERAIS 2026-2035. Disponível em https://www.sgb.gov.br/recursos_minerais/plangeo.html. Acesso em 08/05/2026.
3. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2539174>. Acessado em 08/05/2026.
4. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2539401>
5. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2447259>
6. <https://www.camara.leg.br/noticias/1269666-camara-aprova-criacao-da-politica-nacional-de-minerais-criticos-e-estrategicos>



Documento assinado eletronicamente por FLAVIO JOSE ROMAN, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3203512450 e chave de acesso 0647522f no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLAVIO JOSE ROMAN, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 11-06-2026 18:13. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3203512450 e chave de acesso 0647522f no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 11-06-2026 18:12. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.