

MARCO REGULATÓRIO DA MINERAÇÃO – PL Nº 5.807, DE 2013: UMA ANÁLISE SOBRE UM POSSÍVEL EXCESSO DE INTERVENCIONISMO POR PARTE DO ESTADO E AS CONSEQUÊNCIAS DE SUA APROVAÇÃO.

Germano Praciano de Sousa Júnior¹
Matusalém Jobson Bezerra Dantas²

RESUMO

Este artigo analisa o “possível excesso de intervencionismo estatal” e as consequências que serão trazidas pela possível aprovação da PL nº 5.807/2013 para o setor mineral brasileiro, buscando-se responder as questões mais atinentes ao tema. Para alcançar os objetivos desta pesquisa foram utilizados os métodos de pesquisa bibliográfica, de caráter exploratório, mediante análise de artigos, palestras, do PL nº 5.807/2013, da Constituição Federal de 1988, reportagens, além de discussões informais com profissionais da área de Direito, Geologia e Mineração, chegando-se à conclusão de que, realmente, é necessário que o Estado tire proveito da atividade mineradora, isso é indiscutível. Porém, analisando o contexto geral deste PL, percebe-se que a medida mais sensata será a de manter o atual Código, seguindo com as discussões cabíveis entre os Poderes e a sociedade, buscando-se aperfeiçoar, através dos mecanismos legais, as normas reguladoras.

Palavras-Chave: Mineração; Marco regulatório; Consequências; Intervencionismo Estatal.

ABSTRACT

This article analyzes the "possible excessive state intervention" and the consequences that will be brought by the possible adoption of Bill No. 5807/2013 for the Brazilian mining sector, seeking to answer the most questions pertaining to the topic. To achieve the objectives of this research were used the methods of literature, exploratory, through analysis of articles, lectures, of Bill No. 5807/2013 of the 1988 Federal Constitution, reports, and informal discussions with law professionals Geology and Mining, coming to the conclusion that, really, it is necessary that the state take advantage of the mining activity, it is indisputable. However, analyzing the general context of this PL, we can see that the most sensible thing to do will be to maintain the current Code, following with the necessary discussions between the Powers and society, seeking to improve, through legal mechanisms, regulatory standards.

Keywords: Mining; Mete Regulation; Consequences; State Interventionism.

¹ Acadêmico do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte - UNI-RN. Técnico em Geologia e Mineração formado pelo Instituto Federal do Rio Grande do Norte – IFRN (2006). E-mail: germanopraciano@yahoo.com.br

² Professor Orientador do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN. E-mail: matusalemdantas@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

O Brasil atualmente é considerado um dos principais países exploradores de minério do mundo. Tal afirmação decorre do fato de que este possui um riquíssimo subsolo, tendo, portanto, um enorme potencial no que se diz respeito às reservas minerais e, que, ao longo das últimas décadas, vem aproveitando tal potencial para gerar, de forma extraordinária, crescimento e desenvolvimento na atividade minerária.

Com a rapidez e grandeza que esta atividade vem se desenvolvendo em nosso país, surge a necessidade de que o Direito se atualize, acompanhe e esteja pronto para regular todos os aspectos necessários e específicos da área em questão, sendo de grande valia externar que a Mineração, contemporaneamente, é regulada pelo Decreto-Lei nº 227 de 1967.

Outro importante ponto a ser mencionado diz respeito aos principais propósitos da criação do Novo Marco Regulatório, que em tese são: “inserir novos mecanismos de regulamentação, instituir e destituir órgãos específicos, atrair mais investimentos para o país e potencializar o aumento dos *royalties*, ou seja, busca renovar e garantir o crescimento do setor minerário”.

Diante do exposto, é importantíssimo levantar a seguinte questão: será necessária a criação de um Novo Marco Regulatório da Mineração para reger uma área que, sob a égide do atual Código Minerário, vem trazendo excelentes resultados sociais, técnicos e econômicos, ou seja, vem dando claríssimos sinais de que está à altura, em conformidade com as necessidades atuais para um satisfatório e, porque não dizer, benevolente exercício? Ou apenas bastaria a atualização/aperfeiçoamento de pontos-chave que precisam ser reformulados, adaptados ou até mesmo inseridos, em um procedimento bem mais simplório, célere e menos dispendioso, porém eficaz? No decorrer deste trabalho serão respondidas tais indagações, analisando-se as mais contrastantes posições e comparando-as, tudo isso com um pretensioso objetivo de se extrair as melhores ideias, ou até mesmo, se chegar as mais adequadas soluções.

Pois bem. No capítulo 2, será demonstrada a importância da mineração para o Brasil e os benefícios irradiados por esta. No capítulo 3, será tratada a evolução legislativa da mineração no país, respondendo-se as seguintes indagações: o atual “Código da Mineração” está defasado? É necessário criar um Novo Marco Regulatório, ou devem-se realizar transformações pontuais no já existente? No capítulo 4, será tratada a disciplina constitucional

do Direito Mineral, dando respostas as seguintes perguntas: onde se encontra a expressão máxima do Direito Minerário? Quais são os principais pontos da relação entre a CF/88 e atividade minerária? A quem pertence à propriedade dos recursos minerais? Quem pode explorar (pesquisar, lavrar e comercializar) tais recursos? A quem compete legislar sobre Direito Mineral e Direito Financeiro relacionado à área em questão? Quais são as responsabilidades e funções do Estado dentro do tema abordado? E, qual a relação entre o Direito Mineral e o Direito Ambiental? No capítulo 5, será examinado o PL 5.807/2013, externando os seus objetivos; os reais interesses de sua implantação; os mais importantes aspectos da CFEM (Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais); as consequências da sua aplicação nos mais variados setores da sociedade; buscando-se responder se o Novo Marco Regulatório é um mecanismo de expandir o intervencionismo estatal na economia e, se este possui respaldo formal e observa os princípios da administração pública? No capítulo 6, ter-se-á a conclusão do artigo.

2 A IMPORTÂNCIA DA MINERAÇÃO PARA O BRASIL

A história do Brasil, desde o seu início, está ligada à atividade mineradora, mostrando que a mineração incidiu na expansão de nossas fronteiras e na ocupação de nosso território, ou seja, desde o aproveitamento dos bens minerais pelos índios, passando pela exploração dos colonizadores europeus, seguindo esta atividade até os dias atuais.

Torna-se evidente a tamanha importância da mineração para o Brasil, mas também para toda a sociedade mundial, pois ela

Garante o desenvolvimento de um país, cria demandas por infraestrutura e serviços, induz a instalação de indústrias de transformação e de bens de capital, interioriza a população, gera empregos, renda e reduz as disparidades regionais.³

³ Disponível em: http://www.mme.gov.br/sgm/menu/Novo_Marco_da_Mineracao.html - Acesso em: 05 de setembro de 2013.

Raramente notamos os produtos da mineração ao nosso redor, porém em nossas casas, nas roupas, nos veículos, nos utensílios e aparelhos que usamos no dia-a-dia, em todos há materiais originados da mineração.⁴

De acordo com palestra dada por Elmer Prata Salomão (07/08/2013)

A mineração sofre de “um mal histórico”, pois a sociedade a enxerga com uma visão de atividade extrativista, porém, ela é hoje, uma indústria, depende de modernas tecnologias, de talentos técnicos/profissionais, de intenso capital de risco, e é uma atividade de longa duração, exigindo atributos especiais nas legislações que a orientam⁵.

Segundo João César de Freitas Pinheiro, Diretor da DIPLAM-DNPM, os bens minerais primários representam uma parcela reduzida em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), porém possui um elevado efeito multiplicador na economia, provocando um círculo virtuoso na geração de emprego, renda, ou seja, as áreas de pesquisa mineral e lavra não são as únicas beneficiadas, mas esse círculo se estende as atividades que dão suporte ao setor minerário como: transporte (em especial por estradas, linhas férreas e aqueles realizados por navios cargueiros), metalúrgicas⁶. Além de tudo que já foi expresso, existem muitas contribuições desta atividade para o Brasil, como a grande importância da representatividade nas exportações, comercialização de máquinas e equipamentos, fora os benefícios sociais advindos através da exploração mineral, sendo um dos principais, a promoção do desenvolvimento de Municípios e localidades realizadas pelas empresas que se instalam nestas determinadas áreas, gerando uma explosão, no bom sentido, na economia das mesmas e nas regiões circunvizinhas.

⁴ BUSTAMANTE, L. A. C.; CAVALCANTE FILHO, J. T.; BIATO, M. F.; GOMES, C. J. V. **Análise do Projeto de Lei de Marco Regulatório da Mineração do Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, set./2013 (Texto para Discussão nº 137). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 05 de setembro de 2013. Pág. 22.

⁵ Palestra Elmer Prata Salomão - P.L. Novo Marco Regulatório da Mineração (<http://www.youtube.com/watch?v=tP9LgYegW58>) Acessado em: 05-10-2013.

⁶ (<http://investimentos.mdic.gov.br/public/arquivo/arq1314392332.pdf>) - Acesso em: 05 de outubro de 2013.

Devido o grande alcance e importância dessa área, nos preocupamos em fazer uma análise, inclusive do papel do Estado na economia (mineral), que é de normatização, regulação, fiscalização, incentivo e planejamento.

Como bem explanou a Presidente Dilma Rousseff, no discurso proferido na cerimônia de apresentação do PL,

O objetivo é criar um marco legal favorável aos negócios, aos investimentos produtivos fortalecendo um novo círculo de desenvolvimento de nosso país, mas tudo isso com ganhos para a sociedade, para os trabalhadores e para o meio ambiente.⁷

Ao longo deste artigo, veremos se tais promessas realmente possuem fundamento substancial para que tais medidas sejam acolhidas em nosso código.

3 EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DA MINERAÇÃO NO BRASIL

O Brasil, nas últimas décadas, vem expandindo e muito a sua produção, adentrando nas melhores colocações no que se trata de produção mineral em nível internacional. Porém, a legislação que vigora (Lei 227/67), precisa, evidentemente, ser reformulada em alguns aspectos pontuais. Tais mudanças deveriam ser realizadas aos poucos, como mencionado acima, não sendo prudente resultar de uma drástica criação de um Novo Marco Regulatório.

O que deve ser realizado é uma transformação dos pontos que realmente precisam ser ajustados a atual realidade, porém, tal medida, deve acontecer de forma contínua, aperfeiçoadora, e todo o conteúdo que na prática já logra êxito, ou seja, já funciona de forma adequada, necessita permanecer, pois grandes e radicais mudanças nestes instrumentos regulatórios podem gerar um caos no setor, e é isto que está acontecendo no ramo da Pesquisa

⁷ BUSTAMANTE, L. A. C.; CAVALCANTE FILHO, J. T.; BIATO, M. F.; GOMES, C. J. V. **Análise do Projeto de Lei de Marco Regulatório da Mineração do Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, set./2013 (Texto para Discussão nº 137). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 05 de setembro de 2013, Pág. 08.

Mineral, em especial, desde que as especulações de uma futura aprovação começaram a circular, espalhando uma enorme insegurança.

Mesmo que o “código da mineração”, como assim é chamado vulgarmente o atual instrumento regulador, tenha 48 anos, este não se encontra defasado, até porque, com ele em vigor, tivemos excelentes resultados na área mineral, como comprova a própria história e economia de nosso país. Também é de grande valia ressaltar que existem posicionamentos contrários, conforme a seguir

As concessões minerais atuais não seguem a Constituição de 1988, pois nenhuma delas foi definida por processo licitatório – são meros contratos administrativos. Isso precisa ser corrigido. Propomos também a cobrança de uma participação especial (semelhante à existente na exploração do petróleo) de, no mínimo, 20%, que será estabelecida pelo Poder Executivo no próprio edital de licitação da concessão, e poderá variar de jazida para jazida. Assim, “as minas de alta rentabilidade poderão contribuir além dos royalties”, afirma o deputado Jaime Martins (PR-MG), relator de trabalho sobre o assunto publicado pelo Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica da Câmara. O parlamentar reitera que o percentual do tributo poderá ser menor, de acordo com a produtividade da mina, e chegar até mesmo à isenção no caso dos pequenos investimentos⁸.

Após a leitura do posicionamento do referido deputado, podemos perceber de forma clara e incontestável que a principal preocupação da maioria de nossos legisladores, governadores, entre outros, não é o desenvolvimento/aperfeiçoamento da área em questão (até porque na maioria das discussões em relação ao tema, falta a inserção daqueles que mais poderiam contribuir, ou seja, trabalhadores, empresários, técnicos do ramo, universitários, pesquisadores), mas sim, o quanto essas modificações na legislação mineral irão render para os “cofres públicos”. Este tema será abordado de forma mais incisiva no tópico que se refere ao CFEM.

⁸ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/camara-destaca/mineracao/os-desafios-da-mineracao-brasileira> - Acesso em 13 de outubro de 2015.

4 DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DA MINERAÇÃO

O direito minerário encontra sua expressão máxima na Constituição Federal (CF/1988). É ela quem delimita a quem pertence a propriedade dos recursos minerários, quem os normatiza e os regula com suas especificidades inerentes e as obrigações decorrentes desta exploração⁹.

De forma não exaustiva, tentaremos elencar aqui os principais pontos da relação Constituição/Atividade Minerária.

Pois bem, a propriedade dos Recursos Minerais pertence à União (ou seja, é bem da União os depósitos minerais que estão sendo explorados/lavrados ou não) conforme Expressa o Art. 176 da CF

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 lavra¹⁰.

Porém, como expresso no texto acima, a própria Administração Pública concede aos empresários do ramo (preenchendo certos requisitos expressos por Lei) a possibilidade de comercializar os produtos extraídos da lavra.

Outra importante indagação a ser realizada é a quem compete legislar sobre o Direito Minerário e sobre o Direito Financeiro relacionado a esta área? (Especialmente no que se trata de tributos próprios da atividade). O art. 22, XII, CF/88 esclarece que “*Compete privativamente à União legislar sobre: XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia.*”¹¹

⁹ Disponível em: <http://www.pge.pa.gov.br/files/u13/ARTIGO%201%20%20LILIAN%20HABER%20OKK.pdf> - Acesso em 13 de outubro de 2015.

¹⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm - Acesso em 13 de outubro de 2015.

¹¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm - Acesso em 13 de outubro de 2015.

Todavia, existe uma observação a se fazer. Interpretando de forma sistemática o artigo anteriormente citado (Art. 22, XII, CF/88) e o art. 24 da Constituição Federal é perceptível que compete a União legislar sobre normas gerais e aos Estados e Distrito Federal compete, de forma concorrente, legislar sobre aspectos mais específicos.

Também é importante frisar que a competência para fiscalização das receitas geradas pela atividade minerária pertence à União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A CF também trás, em seu art. 174, as responsabilidades e funções do Estado, ou seja, a de normatizar e regular o setor público e privado, principalmente no que se trata do tema aqui levantado. Vejamos *ipsis litteris*

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei¹².

Mais um importante tópico a se tratar é sobre a o encadeamento do Direito Mineral com o Direito Ambiental, podendo-se afirmar que estas duas áreas são intrínsecas, e ou, intimamente ligadas. A mineração em si mesma é uma atividade degradadora, porém

¹² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm - Acesso em 13 de outubro de 2015.

essencial à sociedade. Devido a sua tamanha importância social, é incontestável a necessidade de que ela seja regulada pelo Direito, com o intuito de proteger os trabalhadores e a própria natureza, existindo um ramo específico para tal, o Direito Ambiental, e que a própria CF trás a baila a normatização que compreende esse fim.

Vejamos

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.¹³

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

(...)

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.¹⁴

A Administração Pública, através dos seus órgãos, em especial o DNPM, no que se refere ao tema abordado, tem a incumbência de exigir um relatório/estudo prévio de impacto ambiental no caso de empresas que queiram a outorga para realizar atividades mineiras (com potenciais de degradação do meio ambiente). No que se refere ao encerramento de tais atividades (por exemplo: exaurimento de uma mina) é exigido pelo DNPM um Plano de

¹³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm - Acesso em 13 de outubro de 2015.

¹⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm - Acesso em 13 de outubro de 2015.

Fechamento de Mina, que seja posto em prática com o objetivo de recuperar a área onde estava instalada a mineração, minimizando ao máximo a degradação causada pela realização de tal atividade. É de suma importância ressaltar a obrigatoriedade de tais medidas, como expresso na Lei Federal nº 9.605/1998

Art. 55. Executar pesquisa, lavra ou extração de recursos minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença, ou em desacordo com a obtida: Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa. Parágrafo único - Nas mesmas penas incorre quem deixa de recuperar a área pesquisada ou explorada, nos termos da autorização, permissão, licença, concessão ou determinação do órgão competente¹⁵.

Finalizando tal tópico, trazemos à baila a exposição do Ilustre Autor Willian Freire¹⁶, que resume a relação entre o Direito Constitucional e o Direito Mineral

O regime constitucional brasileiro do aproveitamento das riquezas minerais segue a tradição dos grandes países mineradores: o Estado detém o domínio e o controle sobre os recursos minerais e consente sua exploração pelo particular. O subsolo constitui unidade distinta da do solo para fins de aproveitamento mineral. O Consentimento para Pesquisa mineral é ato administrativo vinculado e definitivo. Portanto, a denominada Autorização para Pesquisa não se confunde com a autorização clássica do Direito Administrativo. A atividade de lavra não é execução de serviço público ou uso de bem público. É atividade extrativa. O Consentimento para Lavra é ato administrativo vinculado e definitivo, visto que o Título Minerário prevalece até a exaustão da jazida. Não é consentida mediante contrato. Não se confunde com a concessão clássica do Direito Administrativo¹⁷.

¹⁵ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm ; Acesso em 13 out. 2015.

¹⁶ Advogado, autor de vários artigos especializados, Coordenador e professor do Programa de Gestão de Crises Ambientais e do Programa de Formação de Negociadores Ambientais do Instituto Brasileiro de Direito Mineral - IBDM, Árbitro em Direito Mineral.

¹⁷ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_84/artigos/WilliamFreire_rev84.htm ; Acesso em 13 out. 2015.

5 NOVO MARCO REGULATÓRIO DA MINERAÇÃO

5.1 Objetivos do PL 5.807/2013

O Estado objetivando ter um maior controle sobre a atividade mineradora e principalmente buscando adquirir maiores benefícios da mesma, formulou parâmetros para alcançá-los, tais como:

- Fortalecer a soberania do Estado sobre os Recursos Minerais;
- Estimular a maximização do aproveitamento das jazidas, a prevenção da saúde e a segurança das minas e o controle ambiental até o encerramento da atividade da mineração;
- Atrair investimentos para a mineração;
- Elevar a competitividade das empresas;
- Fomentar a agregação de valor em toda a cadeia produtiva mineral;
- Promover a mineração formal;
- Contribuir para o desenvolvimento sustentável.

Ao confrontar a pretensão e argumentos do Estado mediante a implantação do PL Nº 5.807, de 2013 com as pretensões e argumentos da classe mineradora e de relevante interesse social, foi observado uma grande contradição. O governo diz que quer modernizar/atualizar a Lei, quer atrair investimentos, quer usar racionalmente os Recursos Minerais e tem o interesse de beneficiar a sociedade com tais alterações no Marco Regulatório. Porém, a “sociedade” (em especial a classe empresarial e trabalhadora) afirma que esta medida resultará em um exagerado intervencionismo, ou seja, o PL concentrará o poder nas mãos do Governo Federal e ainda mais, afirmam que o Novo Marco Regulatório não tem nada de moderno, pois é uma cópia do modelo que regula as atividades do petróleo e gás natural, tendo como principal função estender o exagerado controle estatal na área de pesquisa e exploração de todos os bens minerais, possibilitando, de forma considerável e quase inescusável, a geração de riscos e prejuízos incalculáveis para todo o setor.

5.2 Reais Interesses da Implantação do Novo Marco Regulatório

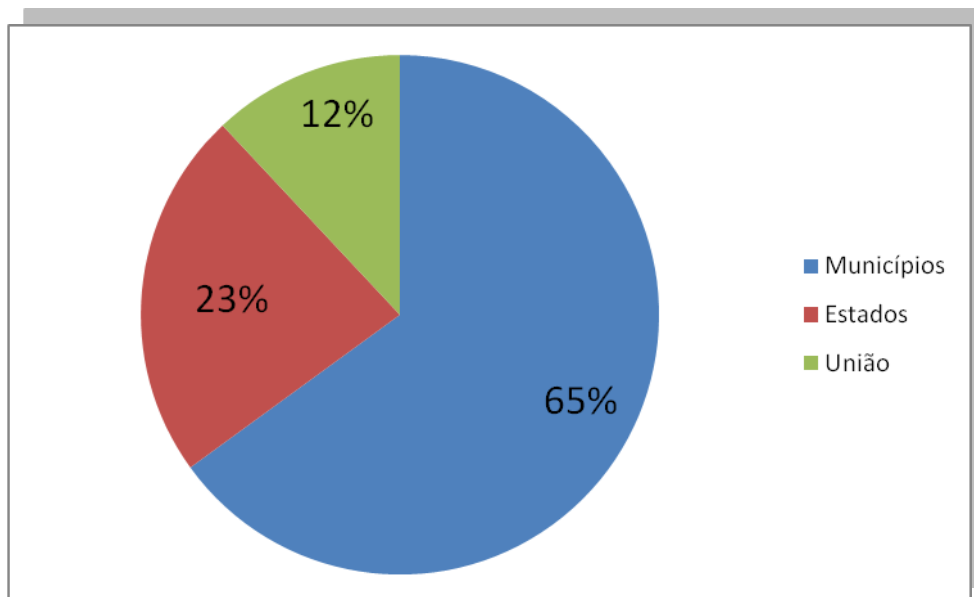
No ano 2000, houve uma percepção por parte do Estado brasileiro de que o nosso país não estava sendo adequadamente beneficiado pela “promissora” atividade mineradora e a partir desse entendimento, deu-se início a elaboração do PL Nº 5.807/2013.

Segundo a CF em seu art. 174, *caput*, “a iniciativa privada é preponderante na ordem econômica” (BRASIL, art. 174, *caput*, CF, 1988). O Estado tem o dever de criar normas, regular a atividade econômica e, conforme a lei, fiscalizar, incentivar e planejar.

Portanto, o interesse dos políticos brasileiros na aprovação do Novo Marco Regulatório tem fundamento/origem no “incentivo/promessa de aumento das taxas da CFEM”, que será usada para acelerar a aprovação do PL Nº 5.807, de 2013 e reduzir a discussão sobre o tema, pois cada cidade/estado irá aumentar e muito a arrecadação com a aprovação do PL, sendo esse o maior interesse dos nossos representantes e não o progresso da atividade em questão. Na figura abaixo, podemos visualizar como será realizada a distribuição da CFEM.

Figura: 01: Distribuição do recolhimento da CFEM ¹⁸.

¹⁸ BUSTAMANTE, L. A. C.; CAVALCANTE FILHO, J. T.; BIATO, M. F.; GOMES, C. J. V. **Análise do Projeto de Lei de Marco Regulatório da Mineração do Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, set./2013 (Texto para Discussão nº 137). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. - Acesso em 13 de outubro de 2015. Pág. 33. Fonte: Departamento Nacional de Produção Mineral (2013c).



Fonte: Departamento Nacional de Produção Mineral (2013c).

Ressaltamos que a nova base de cálculos será da seguinte forma: Receita bruta da venda, deduzidos os tributos efetivamente pagos incidentes sobre a comercialização do bem mineral. Diferindo, o atual código tem como base de cálculo o faturamento líquido, composto pela receita de vendas, menos os tributos incidentes sobre a comercialização do produto mineral, as despesas de transporte e as de seguros.

As alíquotas terão valor máximo de até 4%, sendo especificadas para cada bem mineral definidas em regulamento. “Observando esses dados não há explicação convincente para tais mudanças, pois o recolhimento da CFEM teve um grande aumento ao longo desta década, cerca de 1200% a mais”¹⁹.

As principais consequências do aumento da taxa/tributação sobre o setor minerário serão:

- Limitação da participação dos pequenos e médios empresários;
- Maior oneração do setor;
- Afastamento dos investimentos.

¹⁹ BUSTAMANTE, L. A. C.; CAVALCANTE FILHO, J. T.; BIATO, M. F.; GOMES, C. J. V. **Análise do Projeto de Lei de Marco Regulatório da Mineração do Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, set./2013 (Texto para Discussão nº 137). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 5 set. 2013, pág 33. Fonte: Departamento Nacional de Produção Mineral (2013c).

5.3. Consequências de Sua Aplicação Nos Mais Variados Setores da Sociedade

De acordo com o (Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, set./ 2013), os principais pontos positivos (propostas/promessas) do PL são: a melhora da estrutura de governança pública no setor mineral, a unificação do título minerário para a pesquisa e a lavra, e a previsão de contratos de concessão mais detalhados quanto às obrigações das empresas de mineração.

É notório que falta ao PL o necessário equilíbrio para garantir as condições de sustentabilidade do setor mineral que se pretende alcançar com a modificação/extinção do atual Regulamento.

*“O viés excessivamente tecnocrático, intervencionista e centralizador no Poder Executivo federal, afasta quaisquer outros atores do centro da tomada de decisões no setor mineral e semeia insegurança”.*²⁰

O papel do Congresso Nacional será diminuído, pois as regras hoje estabelecidas em Leis Federais passarão a ser definidas mediante regulamentos. O PL nem ao menos estabelece as diretrizes básicas para a formulação desses regulamentos, escancarando à discricionariedade do Poder Executivo Federal praticamente toda a normatização da atividade de mineração.

Os Estados e Municípios ficarão completamente à mercê das iniciativas do Poder Executivo federal. O desenvolvimento das atividades de mineração em seus territórios dependerá da discricionariedade e da agilidade do poder concedente em realizar as licitações e as chamadas públicas²¹.

Para uma melhor visualização e entendimento do que já foi expresso, fizemos algumas críticas a respeito de algumas das medidas propostas pelo Estado, como veremos abaixo.

²⁰ BUSTAMANTE, L. A. C.; CAVALCANTE FILHO, J. T.; BIATO, M. F.; GOMES, C. J. V. **Análise do Projeto de Lei de Marco Regulatório da Mineração do Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, set./2013 (Texto para Discussão nº 137). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 5 set. 2013, págs 79.

²¹ BUSTAMANTE, L. A. C.; CAVALCANTE FILHO, J. T.; BIATO, M. F.; GOMES, C. J. V. **Análise do Projeto de Lei de Marco Regulatório da Mineração do Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, set./2013 (Texto para Discussão nº 137). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 5 set. 2013, págs 79 e 80.

5.3.1. Destituir e Instituir Órgãos.

A primeira medida visa destituir o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e criar a Agência Nacional de Mineração (ANM) e o Conselho Nacional de Política Mineral (CNPM). Porém essa mudança não trará os benefícios almejados pelo Estado, pois o mesmo não tem como proposta a contratação de mais funcionários para melhorar as fiscalizações e principalmente para atender a demanda do setor mineral, além de que os novos órgãos terão que se adequar a novas atividades, levando tempo para que isso ocorra, prejudicando o andamento das concessões de áreas para pesquisa e lavra.

5.3.2. Maior Oneração do Setor; Afastamento dos Investidores; Limitação da Participação Dos Pequenos e Médios Empresários.

Estes quesitos refletem uma maior oneração do setor com a ampliação da alíquota da CFEM, ou seja, implicará no aumento da taxa/tributação sobre o setor minerário, afastando os investidores (devido à falta de confiança na legislação, gerando uma retração ou até mesmo rompimento nos investimentos) e limitando a participação dos pequenos e médios empresários que terão que disputar licitações com grandes empresas (consistindo em uma desproporcional disputa).

5.3.3. Desemprego.

As áreas de pesquisa mineral e lavra não serão as únicas prejudicadas por estas consequências, mas também todas as áreas que dão suporte e estão interligadas com o setor minerário como exemplo: transporte, metalúrgicas e indústrias das mais variadas expressões que dependem das matérias primas produzidas pela mineração.

Vale a pena ressaltar que, atualmente, o desemprego na área minerária vem se elevando gradativamente, e uma das principais razões do seu crescimento é a especulação/hipótese da positivação/aprovação do PL 5.807/2013.

5.3.4. Cópia do Modelo Regulador Das Atividades do Petróleo e Gás Natural.

Como já mencionado, o Novo Marco Regulatório não tem nada de moderno, pois é uma cópia do modelo que regula as atividades do petróleo e gás natural.

5.3.5. Função de Estender o Controle Estatal Sobre os Bens Minerais.

A partir da percepção por parte do Estado de que o nosso país não estava sendo adequadamente beneficiado pela atividade mineradora, deu-se início a elaboração do PL Nº 5.807/2013, com o intuito de exercer um maior controle sobre a atividade e consequentemente adquirir maiores benefícios da mesma.

5.3.6. Capital de risco partirá da esfera estatal em vez da privada.

Em vez de o Estado incentivar o setor privado a investir na pesquisa mineral, ele propõe assumir essa responsabilidade. Porém é visível que o Estado nem mesmo consegue dar conta dos serviços básicos como saúde e educação, imagine atender a demanda de altíssimos valores da atividade mineradora.

5.4 Será o PL 8.507/2013 um mecanismo de expandir o já excessivo intervencionismo estatal na economia?

Sabemos que o papel estatal na economia é de normatizar, regular, fiscalizar, incentivar e planejar. Porém é necessário fazer uma crítica a respeito da criação do Novo Marco Regulatório e, esta crítica, consiste em determinados pontos que serão melhor esclarecidos nos tópicos a seguir.

5.4.1. Concentração do Poder Nas Mãos do Governo Federal.

Gostaria de esclarecer que as discussões entre Estado e sociedade só aconteceram após a confecção do PL, pois a sua criação foi feita de forma tácita, às escuras, não permitindo que os profissionais da área, empresários, investidores, ou seja, as áreas mais interessadas participassem de sua formulação. Com essa atitude fica evidente o interesse de concentrar o poder nas mãos do Governo Federal.

5.4.2. Real Interesse na Implantação do PL.

Os maiores interessados na implantação do Novo Marco Regulatório são os nossos representantes, pois com o aumento da taxa da CFEM irá aumentar e muito a arrecadação para as cidades, sendo esse o maior interesse dos políticos brasileiros e não o progresso da atividade em questão.

A Constituição Federal evidencia que os recursos minerais são patrimônio da União, ou seja, o poder de intervenção do Estado nessa área da economia é maior do que em outras. Para se chegar ao bem comum, no caso em questão, o bem nacional, deve-se fazer uma interpretação sistêmica das normas, não descartando princípios basilares da CF para aprovar medidas que notoriamente seriam desproporcionais e não razoáveis.

Vale ressaltar que, quando se faz referência a governança pública, não se pode confundir interesse nacional com interesse governamental, pois o interesse nacional está relacionado com a generalidade dos habitantes de um país, ou seja, vai de encontro a interesses de particulares ou de grupos, inclusive os que exercem algum poder político.

5.5. O Novo Marco Regulatório possui respaldo formal e observa os princípios da administração pública?

Um exemplo do grave descumprimento desses limites foi a suspensão de títulos minerários (os títulos de pesquisa mineral e lavra ficaram por um longo período suspensos, desde novembro de 2011) sem que houvesse um respaldo formal, legal, ou seja, não foram observados os cinco princípios da administração pública (Princípio da Legalidade, Princípio da Impessoalidade, Princípio da Moralidade, Princípio da Publicidade e o Princípio da Eficiência). Esse exemplo atesta que o DNPM deixou de executar a legislação vigente.

Outra atitude por parte do Estado que caracteriza a não observação da Lei e dos princípios é a formulação de um Marco Regulatório sem a devida discussão com a parte mais interessada pelo tema em questão; a sociedade.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, ficou demonstrada a grande importância da atividade minerária para o desenvolvimento de uma nação, sendo também evidenciada a ótima posição que o Brasil ocupa nesta, encontrando-se entre os maiores produtores de minério do Mundo.

Por esta razão, nosso país necessita dispor de uma legislação (Marco Regulatório) à altura, adequada para acompanhar e assegurar o enorme crescimento e evolução decorrente das últimas décadas, irradiando para todos os setores da sociedade uma gama de benefícios oriundos de um eficaz conjunto de normas.

Por isso que, através de toda a explanação textual deste presente trabalho (análise comparativa de pontos positivos e negativos do Código Atual e do Projeto de Lei 5.807/2013), chegamos à conclusão de que a atual Regulamentação Mineral não tem nada de defasada, pelo contrário, com esta (Decreto-Lei nº 227/1967) o Brasil alcançou elevadíssimo patamar no que se diz respeito ao Mercado Mineral Internacional.

Outro ponto esclarecido neste artigo se refere aos principais objetivos perseguidos/almejados com a criação do já mencionado PL. É óbvio que o Estado deve ter o controle sobre a atividade mineral e principalmente adquirir/obter/extrair o máximo de benefícios da mesma. Porém, em nenhum momento, este poderá perder o senso de proporcionalidade e razoabilidade para se chegar a tal propósito, criando normas que, em vez de contribuir para o bem nacional, venha a prejudicar, por serem medidas imprudentes, mal discutidas e que visem um “precioso” e porque não dizer, tão almejado objetivo: majorar a contribuição das empresas (que já estão sufocadas com uma das maiores cargas tributárias do mundo), aumentando, assim, a arrecadação para os entes federativos. Situação que exemplifica com perfeição o que acaba de ser relatado é o aumento da CFEM, quesito também já discutido no corpo deste trabalho.

No entanto, é de suma importância trazer à baila que, com o aumento da taxa acima referida, o setor minerário suportará graves consequências (limitação da participação dos pequenos e médios empresários, maior oneração no setor e o afastamento dos investimentos),

podendo estas tornarem-se causas de desfazimento/desconstrução do caminho de grande progresso que o nosso país vinha trilhando.

Algumas medidas que estão inseridas no Novo Marco Regulatório, como exemplo: a diminuição do papel do Congresso Nacional (pois as regras que hoje são estabelecidas em Leis Federais passarão a ser definidas mediante Regulamentos), destituição dos órgãos existentes, instituição de novos órgãos, entre outras, semeiam uma enorme insegurança no setor, sendo isso, a última situação que almejamos para o Brasil.

Por fim, este estudo conclui que, o grande problema, não é pura e simplesmente a intervenção do Estado no setor, mas sim o seu excesso, sendo de grande importância para o sucesso desse Projeto de Lei que, antes de sua aplicação, seja discutido exaustivamente com a classe empresarial, profissionais da área, com os investidores, com os estados e seus representantes e com toda a sociedade, para que se alcance as melhores condições não para um grupo, mas para os mais variados segmentos da sociedade.

É de grande valia ressaltar que, pelo conteúdo aqui abordado, a resposta do autor não pode ser outra senão em desfavor da aprovação do PL 5.807/2013, recomendando-se as autoridades competentes que sigam com as apropriadas discussões sobre o tema, com o intuito de se chegar as normas adequadas e eficientes que gerem um crescente e real desenvolvimento na área da mineração.

Medida ainda mais acertada seria, conforme pensamento do autor deste artigo, atualizar/reformular pontualmente o atual Código Mineral, ou seja, não havendo a necessidade da criação de um novo Marco Regulatório.

Aprovar o PL 5.807/2013, nestas condições, seria o mesmo que optar pelo retrocesso do setor mineral.

REFERÊNCIAS

BUSTAMANTE, L. A. C.; CAVALCANTE FILHO, J. T.; BIATO, M. F.; GOMES, C. J. V. **Análise do Projeto de Lei de Marco Regulatório da Mineração do Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, set./2013 (Texto [Discussão] nº 137). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 05 de setembro de 2013.

<http://apublica.org/2015/11/truco-manobra-tenta-aprovar-codigo-da-mineracao/> - Acesso em: 06 de novembro de 2015.

<http://g1.globo.com/especial-patrocinado/olhar-sustentavel/noticia/2013/07/estudo-mostra-que-mineracao-ajuda-municipios-crescerem.html/> - Acesso em: 06 de novembro de 2015.

<http://leonardoquintao.com.br/marco-regulatorio-da-mineracao-esta-pronto-para-votacao/> - Acesso em: 06 de novembro de 2015.

<http://nicolekorus.jusbrasil.com.br/artigos/137838820/os-desafios-do-novo-marco-regulatorio-da-mineracao/> - Acesso em: 06 de novembro de 2015.

http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/noticias/resumo_marco_regulatorio_da_mineracao.pdf / - Acesso em: 30 de setembro de 2013.

http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/noticias/SGM_Apres_Novo_Marco_Regulatorio_da_Mineracao.pdf / - Acesso em: 30 de setembro de 2013.

http://www.mme.gov.br/sgm/menu/Novo_Marco_da_Mineracao.html/ - Acesso em: 13 de outubro de 2015.

<http://www.mme.gov.br/web/guest/introducao;jsessionid=DB4403AF0DD7B9F182516C70874271B9.srv154> / Acesso em: 30 de setembro de 2013.

<http://www.mme.gov.br/web/guest/projeto-de-lei-institucional> / - Acesso em: 30 de setembro de 2013.

<http://www.pge.pa.gov.br/files/u13/ARTIGO%201%20%20LILIAN%20HABER%20OKK.pdf> / - Acesso em: 13 de outubro de 2015.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm / - Acesso em: 13 de outubro de 2015.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm / - Acesso em: 13 de outubro de 2015.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_84/artigos/WilliamFreire_rev84.htm / - Acesso em: 13 de outubro de 2015.

<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/novo-codigo-da-mineracao-eleva-custos-e-gera-criticas/253323> / - Acesso em: 13 de agosto de 2013.

<http://www.youtube.com/watch?v=E3evmn8TXAU> / - Acesso em: 30 de setembro de 2013.

<http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/camara-destaca/mineracao/os-desafios-da-mineracao-brasileira> / - Acesso em: 13 de outubro de 2015.

<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-lancamento-do-marco-regulatorio-da-mineracao-brasilia-df> .
Acesso em: 04 de julho de 2013.

<https://twitter.com/PESQUISAMINERAL> / - Acesso em: 30 de setembro de 2014.

Manual de orientação a trabalhos acadêmicos / Organização de Fernando Roberto Brandão da Silva... [et al]. – Natal, 2012.

PALESTRA ELMER PRATA SALOMÃO – PL Novo Marco Regulatório da Mineração.
Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=tP9LgYegW58>.
Acesso em: 05 de outubro de 2013.

PROJETO DE LEI N.º 5.807, DE 2013 - (Do Poder Executivo).