

ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O CÓDIGO DE MINERAÇÃO VIGENTE DESDE 1967 E O SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 37, DE 2011

Ronile HOEFLICH¹ & Barbara TRZASKOS²

- (1) UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. DEPARTAMENTO DE GEOLOGIA. Centro Politécnico, s/nº, Jardim das Américas. Caixa Postal 19001 - CEP 81531-990 - Curitiba, Paraná, Brasil. Endereço eletrônico: ronile@geologiapr.com.br
(2) UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. DEPARTAMENTO DE GEOLOGIA. Centro Politécnico, s/nº, Jardim das Américas. Caixa Postal 19001 - CEP 81531-990 - Curitiba, Paraná, Brasil. Endereço eletrônico: barbaratraskos@ufpr.br

- Introdução
- Histórico da mineração no Brasil
- Transformação do Departamento em Agência
 - Da atuação da Agência Nacional de Mineração
 - Dos prazos e celeridade dos processos
 - Repasse de verba e condições de trabalho
 - Da criação do Conselho Nacional de Política Mineral (CNPMP)
- Alteração dos Regimes de Aproveitamento
 - Regimes de Aproveitamento segundo a lei de 67
 - Regimes de Aproveitamento segundo a proposta de 2011
 - Processo de Licitação
- Das Taxas e Multas
- Setor Mineral e Economia
- Conclusões
- Referencias

RESUMO - A alteração na legislação mineral tem sido tema de discussão entre profissionais de vários setores. Dentre os mais interessados nas possíveis modificações estão os geólogos e mineradores. Esta monografia apresenta, de forma comparativa, as alterações mais significativas entre a lei vigente desde 1967 e o Substitutivo Preliminar ao Projeto de Lei de 2011. Foram confrontados os artigos do atual Código de Mineração e o Novo Marco Regulatório da Mineração, dando-se ênfase para a criação da Agência Nacional de Mineração e extinção do Departamento Nacional de Produção Mineral, a modificação nos regimes de aproveitamento mineral, as novas taxas da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais e os valores das multas a serem aplicados com a nova lei. A análise possibilitou concluir que a implantação da nova lei trará benefícios na reestruturação do órgão gestor com ônus aos mineradores pela implantação de leilões, altas taxas e multas. Para o mercado atual, pior do que estas modificações tem sido a indefinição de uma legislação que regule o setor.

Palavras-chave: Código de Mineração; Novo Marco Regulatório da Mineração; Agência Nacional de Mineração; Regime de aproveitamento mineral.

ABSTRACT - The mining code change has been the subject of discussion among different professionals. Those most interested in these modifications are geologists and miners. This monograph presents the most significant changes between the current law since 1967 and the Preliminary Draft to substitute 2011 law for comparative purposes. Emphasis is given to the creation of the Mining National Agency and extinction of the National Department of Mineral Production, the modification in mineral exploitation regulations, the new Financial Compensation rate for mineral resources exploitation and the fines to be applied. The analysis led us to conclude that the new law implementation will benefit the management agency charging the miners by the auctions, higher fees and fines. For the current market, worse than these changes has been the vagueness of a regulatory law.

Keywords: Mining code; New Regulatory for Mining Code; Mining National Agency; Mineral exploitation regulations.

INTRODUÇÃO

O setor mineral brasileiro ainda é associado à extração de riquezas como ouro, gemas e, atualmente, minério de ferro, e isto deve-se à colonização voltada para a exploração, porém, a importância da exploração mineral para o desenvolvimento econômico do país deve ser entendida no âmbito industrial. Alguns ramos, como o de rochas e minerais industriais e agrominerais, são necessários para o desenvolvimento das indústrias de base, acarretando na expansão da construção civil e da agricultura, início de qualquer processo de enriquecimento de uma nação.

A Lei que assegura a produção mineral no país é de 1967 e foi sendo detalhada através de Decretos e Portarias diversas, que têm feito bem o papel de reguladoras da mineração, porém, um novo projeto de lei, que prevê atualizar o sistema de outorga de direitos para a exploração mineral, foi sugerido em 2011, denominado como Projeto de Lei nº37/2011. Este projeto recebeu grande densidade de críticas e questionamentos, incluindo centenas de Emendas que o alteraram ao longo de dois anos. Em 2013, foi formada uma comissão que reformulou a proposta a partir do texto sugerido

inicialmente (Lei 37/2011), inserindo as necessidades sociais e reavaliando os artigos que mais acarretariam problemas à mineração. A reformulação desta proposta deu origem ao Substitutivo ao Projeto de Lei nº 37, de 2011, como resultado de um parecer referente à primeira proposta. A comparação entre a Lei de 67 e o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 37, de 2011, será o objeto de estudo desse trabalho.

As consequências dessa possível substituição na legislação já são impactantes para o setor mineral, uma vez que o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) suspendeu e retardou vários trâmites previstos no Código vigente a partir de novembro de 2011 e só retornou as atividades referentes à emissão de licenças de forma regular em 2014, com aviso prévio de que os

novos processos poderão vir a ser enquadrados na nova lei, independente de quais serão as novas regras.

Dados do Instituto Brasileiro de Mineração (2014) apontam redução de mais de 10 bilhões de dólares em investimentos de mineradores no país nos últimos três anos, reflexo da não definição de uma lei que regulamente de forma clara a extração e comercialização dos bens minerais.

Por se tratar de um Substitutivo a um Projeto de Lei que ainda não foi aprovado, tampouco colocado em prática, não existem jurisprudências nem doutrinas interpretativas a respeito. Já a Lei vigente, de 1967, com seus vícios jurídicos e emendas, foi interpretada até seu esgotamento. Caberá fazer o mesmo com a nova proposta.

HISTÓRICO DA MINERAÇÃO NO BRASIL

A colonização do Brasil deve-se às riquezas naturais encontradas no país no período do descobrimento. Dentre essas riquezas, os minerais abundantes foram os que mais motivaram a colonização, principalmente o ouro. Desde então, a exploração mineral precisou de controle e, em 1702, o Estado português instituiu o Regimento das Terras Minerais, que estabelecia o pagamento do quinto, ou seja, 20% do ouro extraído era destinado à metrópole.

Desde então a legislação que rege a exploração mineral no país vem sendo adaptada ao momento econômico pelo governo regente. Em 1891 os bens de subsolo foram vinculados ao solo pela Constituição republicana e somente em 1934 uma nova Constituição separa as propriedades de solo das de subsolo. Tal desvinculação tornou necessária a criação de um órgão que regulasse sobre tais bens. Foi então, neste ano, através do decreto nº 23.979, criado o DNPM. Nos 34 anos que seguiram à criação do DNPM, muitos outros órgãos e leis que gerenciam a exploração mineral do país foram criados, inclusive o Ministério de Minas e Energia.

Em 1967, o Decreto-Lei nº 227 cria o denominado Código da Mineração, que foi pensado a partir da descoberta do minério de ferro na Serra dos Carajás, e desde então, as alterações e complementações realizadas no

Decreto-lei foram dadas por uma reforma materializada na Lei 9.314/96, além de cerca de trezentas Portarias.

O Artigo 1º da legislação vigente cita o que seria posteriormente inserido no Artigo 20, inciso IX da Constituição Federal de 1988, a competência da União em administrar os recursos minerais, a indústria e produção mineral e a distribuição, o comércio e o consumo de produtos minerais. Tal Lei identifica os regimes de aproveitamento das substâncias minerais, e são eles: regime de Autorização e Concessão, Regime de Licenciamento, regime de Permissão de Lavra Garimpeira, Registro de Licença e Regime de Monopolização. As jazidas de monopólio estatal, minerais garimpáveis, substâncias fósseis de interesse arqueológico ou fins científicos, água mineral em fase de lavra e jazidas de água subterrânea são regidas por leis especiais, que deverão permanecer vigentes mesmo após a aprovação do novo Código.

A Lei de 1967, que é o Código vigente, possui inúmeros pontos que tornam o processo de requerimento de lavra moroso e pouco enquadrado nas tecnologias que já estão disponíveis aos órgãos gestores. Os requerimentos, apesar de serem feitos por meio digital, precisam ser protocolizados junto ao Departamento e dependem de autorização de alvará de pesquisa pelo diretor-geral do DNPM

e de concessão de lavra outorgada pelo ministro de Minas e Energia.

O Código de 67 legisla que, ao DNPM compete a execução do Código de Minas e das legislações complementares, bem como a fiscalização e inspeção das leis. Contrapondo todas essas questões que pareciam ser problemáticas da legislação vigente, surgiu a Proposta de lei nº 37/2011 que visava reformular o Código, modernizando o sistema e facilitando os processos de autorização de pesquisa e lavra. Porém, algumas mudanças sugeridas foram muito mal recebidas pelas empresas e profissionais do ramo de prospecção mineral. A criação da Agência Nacional de Mineração (ANM) é alvo de muitas críticas, mas os maiores problemas indicados pelos críticos são as licitações públicas que, quando

aplicadas, excluem o direito de prioridade previsto no código anterior, e as altas taxas e multas que foram sugeridas.

Em 2013 foi formada uma comissão especial de deputados, liderada pelo Deputado Federal Leonardo Quintão, para estudar a proposta e dialogar com os setores envolvidos. Tal comissão teve como principal objetivo construir uma proposta que associasse as ideias gerais, proferindo um parecer sobre o Projeto de Lei nº 37/2011.

Atualmente o que se tem é uma vacância legal, sem a execução integral do Código da Mineração e com a indefinição a respeito da aprovação ou não do Novo Marco Regulatório da Mineração, a partir do Substitutivo ao Projeto de Lei de 2011.

TRANSFORMAÇÃO DO DEPARTAMENTO EM AGÊNCIA

Considerando a evolução legal do Brasil Colônia aos dias de hoje e as consequências da indefinição do Código da Mineração, serão comparadas a lei vigente de 1967, e o substitutivo preliminar a proposta de 2011. O Decreto-Lei 227 de 1967 cria o Código de Mineração outorgando ao Departamento Nacional de Produção Mineral competência para executá-lo, bem como os diplomas legais complementares necessários ao bom funcionamento da máquina governamental no que diz respeito à legislação minerária. O substitutivo preliminar ao Projeto de Lei nº 37 de 2011 sugere a extinção do DNPM e a criação da Agência Nacional de Mineração (ANM). A extinção de um órgão e criação do outro acarretará em algumas alterações legais descritas neste capítulo.

Da atuação da agência nacional de mineração

O atual Departamento Nacional de Produção Mineral não será substituído pela Agência. O novo Marco Regulatório da Mineração extingue o DNPM bem como 380 cargos comissionados existentes e cria a Agência Nacional de Mineração e 415 novos cargos comissionados. A princípio os funcionários do DNPM seriam recontratados pela Agência com equiparação

salarial e novos planos de carreira a serem discutidos.

De acordo com o artigo primeiro da nova lei (Substitutivo ao Projeto de Lei nº37/11), a ANM será responsável pela organização da exploração dos recursos minerais como intermediária da União. Esta organização inclui a regulação, disciplinamento e fiscalização das atividades relacionadas à mineração, participando do processo desde a lavra até a comercialização e uso dos recursos minerais. A fiscalização do cumprimento das normas pelos detentores de direitos minerários também fica a cargo da Agência.

A atuação do DNPM, de acordo com a lei vigente, é semelhante ao que se propõe para o novo órgão a ser criado. O Departamento é responsável por outorgar as autorizações de pesquisa, expedir licenças, além de gerir requerimentos e realizar a fiscalização de lavras ativas.

O Departamento é uma Autarquia do Ministério de Minas e Energia desde 1994, tendo liberdade para agir com maior autonomia, porém ainda limitadas ao Instituto superior. A Agência será intermediária direta entre a União e os detentores dos direitos. A configuração da Agência oferece plenitude de poderes para delegar sobre todo o território, possibilitando maior abrangência de atuação do órgão

regulador, que hoje é restrita ao estado onde se localiza a sede.

O parágrafo único do artigo 54 do projeto Substitutivo define a sede e foro da ANM localizadas no Distrito Federal, com escritórios centrais nas capitais dos estados de Minas Gerais e do Pará e unidades administrativas nos outros estados da Federação. Não fica definida se as atuais sedes do DNPM, situadas nas capitais, serão revitalizadas e transformadas em unidades administrativas da Agência ou se serão adquiridos novos prédios para a instalação das unidades, além da indefinição a respeito da autonomia com que estas unidades atuarão.

Dos prazos e celeridade dos processos

Atualmente o número de fiscais nas superintendências do DNPM é, certamente, insuficiente para que o trabalho administrativo e de fiscalização seja realizado dentro do prazo estabelecido. A promessa para a criação da agência é que o número de funcionários seja aumentado, diminuindo a morosidade dos processos e agilizando as liberações de licenças com a redução do passivo de relatórios aguardando vistoria.

A Lei de 67 não estipula prazos para liberação de um processo por parte da referida autarquia, que é responsável por milhares de títulos por todo o país. O Parágrafo 4º, do Artigo 25 do Substitutivo Preliminar, por exemplo, estipula o prazo de 80 dias, contados da data do protocolo na Agência para que seja dada resposta referente ao relatório de pesquisa mineral que venha a ser apresentado. Caso tenha decorrido o prazo, sem manifestação da Agência, o relatório é considerado aprovado automaticamente e, a partir desta data, inicia-se a contagem do prazo para apresentação do plano de aproveitamento econômico. Essa nova forma de aprovação dos relatórios pode tornar o processo mais célere, porém pode trazer transtornos caso as avaliações sejam feitas sem critério de qualidade técnica adequada. Também é prevista a modernização e reestruturação do setor, substituindo os protocolos atuais por protocolos inteiramente digitais, facilitando a tramitação. Estas medidas visam acelerar o processo desde a data de protocolização até o encerramento da atividade minerária.

Repasso de verba e condições de trabalho

Segundo dados do Sistema de Informação de Administração Financeira do Governo Federal (2013) cedidos pelo Deputado Federal Leonardo Quintão, a arrecadação da CFEM no ano de 2013 foi de R\$ 2.325.709.219,14, dos quais R\$ 387.404.572,00 deveriam ser repassados ao DNPM. Apenas 2,55% desse valor foram destinados ao Departamento, o que justifica a não contratação de mais funcionários e as condições precárias das sedes de algumas cidades. Além de sedes sucateadas, muitas vezes os fiscais não dispõem de condições para realizar as vistorias necessárias. Segundo o Deputado Federal Leonardo Quintão, em palestra realizada no V Seminário da Indústria Mineral Sustentável 2014, além da precariedade das sedes, muitas vezes os fiscais não dispõem de carros suficientes para fazer as vistorias.

Se consideradas as condições citadas, a criação da Agência levaria à injeção de recursos financeiros no órgão, que hoje sustenta alguns institutos, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente. Haveria também a reestruturação da carreira dos funcionários, aumento do número de empregados e conseqüente redução do volume de processos acumulados, bem como maior autonomia para execução das atividades a fim de manter a Agência menos sujeita a ingerências e pressões de natureza política. Além disto, a modernização do sistema, com a instituição de requerimentos eletrônicos, acabaria com as filas em frente às sedes do DNPM.

Da criação do conselho nacional de política mineral (CNPM)

O artigo 52 da nova proposta cria o Conselho Nacional de Política Mineral que será vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia. A composição do Conselho incluirá representantes dos Ministérios de Ciência, Tecnologia e Inovação; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Agricultura, Abastecimento e Pecuária; bem como dos setores tecnológico, acadêmico, da sociedade civil, trabalhadores da mineração, além de representantes dos municípios impactados e mineradores, e da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A instituição a ser criada não

tem correspondência com nenhuma outra atuante nos parâmetros da legislação vigente.

O intuito da criação deste Conselho é que seja composto por representantes com capacitação técnica e interesse no desenvolvimento do setor minerário. O CNPM será responsável por propor ao Presidente da República as diretrizes de planejamento e atuação para que haja estímulo à pesquisa e agregação de valor na cadeia produtiva nacional.

Considerando os incisos de I a XV do parágrafo único do referido artigo 52, não se observa a indicação de geólogos, tampouco de engenheiros de minas, para a composição do corpo de representantes. Apesar de citar representantes do setor acadêmico e tecnológico, não são especificadas as formações destes profissionais. Para criar diretrizes que irão definir os rumos da pesquisa e fomento mineral no país, é essencial que este núcleo seja composto por pelo menos um geólogo e um

engenheiro de minas que tornem públicas as dificuldades enfrentadas para que o setor torne-se mais desenvolvido. Qualquer determinação, que não esteja explícita no artigo, dá margem para interpretações que podem excluir da composição do Conselho os profissionais da área.

Analisando de forma mais ampla, pode-se inferir que a criação de um Conselho, que estabeleça diretrizes, pode burocratizar a atividade da Agência, que em princípio seria criada de maneira a facilitar o sistema. O CNPM é citado como mecanismo de criação de leis e emendas constitucionais que possam cobrir brechas na nova lei. Isso gera insegurança jurídica, uma vez que ainda não existem doutrinas e jurisprudência acerca do assunto. A tabela 1 apresenta a comparação entre as competências hoje sob responsabilidade do DNPM e as competências futuras da ANM e do CNPM.

Tabela 1. Tabela comparativa entre atuação do DNPM e a atuação da ANM e do CNPM.

FUNÇÃO	DECRETO-LEI 227/67	NOVA PROPOSTA
Definir Normas	MME	CNPM
Regular e Fiscalizar	DNPM	ANM
Pesquisar e lavrar em áreas especiais	não existe esta definição	Licitações para Concessão
Desenvolver, produzir e comercializar	Empresas privadas	Empresas privadas
Arrecadar CFEM	DNPM	ANM

ALTERAÇÃO DOS REGIMES DE APROVEITAMENTO MINERAL

O maior alvo de críticas e indagações do Novo Marco Regulatório da Mineração é a alteração nos regimes de aproveitamento mineral. O Código de Mineração de 1967 apresenta no artigo 2º, os regimes de: Autorização e Concessão, Licenciamento ou Registro de Licença, Permissão de Lavra Garimpeira e Monopolização. Já o Substitutivo ao Projeto da Lei nº 37 de 2011, prevê os regimes de Autorização de Pesquisa, Autorização de Aproveitamento e o regime de Concessão para aproveitamento de bens minerais sendo que, o regime de Concessão pode ou não ser precedido de processo licitatório.

Regimes de aproveitamento segundo a lei de 67

O artigo 11 do Decreto-Lei nº 227/1967 garante, para os regimes de Autorização,

Licenciamento e Concessão, o direito de prioridade para obtenção de Autorização de Pesquisa Mineral ou para a solicitação de Registro da Licença desde que o requerimento seja de área livre para a substância solicitada. De acordo com a Lei vigente, os regimes de Autorização e Concessão são aplicáveis a qualquer substância mineral com exceção dos minerais radioativos, que são monopólio da União. Esse Regime está submetido à solicitação de Requerimento de Pesquisa, obtenção do respectivo alvará, Relatório de Pesquisa, requerimento de Lavra, Portaria de Lavra e apresentação dos Relatórios Anuais de Lavra.

O Regime de Monopólio refere-se a monopólio do Estado sobre quaisquer minerais nucleares. Caso sejam encontrados em fase de pesquisa mediante alvará, deve-se comunicar

imediatamente ao DNPM para que sejam tomadas as providências legais sobre aquele bem. Conforme artigo 120 do Decreto 62.934/68, mediante condições especiais, nos casos em que a extração de outra substância mineral no mesmo lugar não interfira na reserva referente ao monopólio, o Governo poderá outorgar concessão ou autorização de pesquisa para a substância que não é alvo de monopólio.

Para o regime de Permissão de Lavra Garimpeira, instituído através da Lei nº7805/89, é necessário prévio licenciamento ambiental que é concedido pelo órgão ambiental competente. São consideradas lavras garimpeiras aquelas cuja utilização econômica e localização possibilite a extração sem pesquisa prévia dos minerais garimpáveis, desde que não ultrapassem 50 hectares de área.

O regime de Registro de Licença ou Licenciamento, regulamentado pela Lei 6567/1978, permite a extração de materiais de uso direto na construção civil, sem necessidade de realização de pesquisa mineral, desde que o requerimento esteja instruído com Licença Ambiental de Operação, autorização da Prefeitura e do proprietário do terreno.

Há ainda o Registro de Extração, válido apenas para órgãos da administração direta e autárquica da União, estados, municípios e do Distrito Federal. Estão regulamentadas sob este regime as substâncias minerais de uso imediato na construção civil para que obras públicas sejam executadas pela administração pública de maneira mais rápida do que o processo natural de requerimento de Autorização e Concessão, não sendo o material comercializado.

Regimes de aproveitamento segundo a proposta de 2011

Segundo o que consta no Parágrafo 1º do Artigo 11 da nova proposta de lei, só poderão ser objetos de licitação, no prazo de 12 meses contados a partir da publicação da lei, as áreas que são de direito da CPRM e as colocadas em disponibilidade conforme os Artigos 26 e 32 do atual Código. Outras áreas poderão ser destinadas à licitação a partir de proposta elaborada pelo futuro CNPM, conforme Parágrafos 1º e 2º do Artigo 9º. Para os demais casos, serão aplicados os regimes de Concessão precedido de Autorização de Pesquisa, semelhante ao vigente hoje, ou de Autorização

de Aproveitamento, que se aproxima do atual Registro de Licença, mantido o direito de prioridade.

O Requerimento de Pesquisa será solicitado e passará pelo crivo da ANM, caso a Agência entenda que a área é interessante para ser licitada futuramente, pode negar a Autorização de pesquisa. Com o pedido negado, a Agência é obrigada a licitar a área em um prazo máximo de 6 meses. Se a licitação for feita, entram na concorrência todas as empresas que apresentarem os requisitos necessários para o desenvolvimento da pesquisa. Se no prazo de 6 meses a ANM não abrir o processo licitatório, a área fica livre. A empresa que solicitou a pesquisa pela primeira vez tem prioridade na nova solicitação por um período de 10 dias contados ao encerrar o período de 6 meses e, nesta segunda solicitação, o requerimento de pesquisa não pode ser negado.

Subentende-se que a empresa que fez o primeiro requerimento irá solicitar a área dentro desses dez dias, caso não solicite, estará aberta para que outras empresas o façam. O requerimento será feito por via eletrônica e será aceito o requerimento da empresa que primeiro fizer o pedido. De maneira geral, caso a área fique mesmo liberada, mantém-se o que existe hoje, a lei de “quem chega primeiro”. A diferença é que, como os pedidos serão feitos por meio digital, as filas em frente ao órgão não existirão mais. Os requerentes ficarão suscetíveis a um sistema digital que precisará ser eficiente e que não trave ou fique indisponível.

Da data de entrega do relatório de pesquisa, a agência terá o prazo de cento e oitenta dias para aprová-lo. Caso a Agência não se manifeste a respeito, decorrido o prazo o relatório será tacitamente aprovado.

Para fins de definição do regime de Autorização de Recursos Minerais, sem necessidade de processo licitatório, enquadrar-se as lavras dos chamados “minerais sociais”, que compreendem os de emprego imediato na construção civil, materiais para cargas minerais, argilas para fabricação de revestimentos, tijolos, telhas e afins, rochas ornamentais, água mineral e minérios destinados à correção de solo na agricultura. Este regime assemelha-se ao atual Registro de Licença ou Licenciamento.

Processo de licitação

O processo licitatório será aberto a partir de solicitação do Poder Concedente ou por qualquer interessado que a faça ao Poder Concedente. Será de responsabilidade da ANM definir as rodadas de licitações de concessão, bem como determinar as áreas nas quais as concessões serão precedidas de licitação. Qualquer área caracterizada pela existência de recursos ou reservas minerais estará submetida à avaliação para ser ou não licitada. Os critérios pré-definidos para o julgamento utilizado na escolha do vencedor da licitação serão, de acordo com o artigo 31: bônus de assinatura, bônus de descoberta, participação da União no resultado da lavra e o programa exploratório mínimo. É importante ressaltar que estes critérios podem ser analisados isoladamente ou em conjunto, o que leva a interpretação de que um critério pode ter pontuação diferente do outro dependendo dos interesses a serem considerados para a determinada licitação.

Tanto o bônus de assinatura, quanto o bônus de descoberta e a participação da União no resultado da lavra, não tem valores pré-estabelecidos, ficando, segundo descrito na lei,

a cargo do edital da licitação a definição dos parâmetros. Levando-se em conta que a iniciativa de criação de processos licitatórios teria como objetivo diminuir a especulação mineral, fica a dúvida se haveria ou não algum possível privilégio ou beneficiamento de empresas em detrimento de outras, já que pagamento de bônus e parcelas à União também seriam critérios de julgamento. Portanto faz-se necessário garantir ampla transparência nesse processo.

O artigo 10 outorga ao Poder Concedente, neste caso a ANM, autonomia para fixar condições de aproveitamento de substâncias minerais pela União, caso estes minerais tenham como destinação a realização de obras de responsabilidade do Poder Público. Ou seja, caso o minério seja destinado à realização de obras públicas, estas podem ser autorizadas sem necessariamente passar por processo licitatório, sendo vedada, de acordo com o referido artigo, a comercialização deste bem mineral. Estará assegurado o direito minerário de titularidade de terceiros nas áreas em que a jazida esteja locada.

DAS TAXAS E MULTAS

Outro ponto bastante polêmico sobre a alteração da legislação minerária são os novos valores de multas e as taxas da CFEM, que terão acréscimo significativo se comparados ao que é aplicado pelo DNPM atualmente. A CFEM (Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais) é o valor devido a título de “royalty” mineral à União, sendo arrecadada através do órgão regulador, atualmente o DNPM. Além da alteração nas taxas, será alterada a distribuição do montante entre os órgãos e municípios. Hoje a arrecadação da CFEM é distribuída entre municípios mineradores, estados e Distrito Federal e União Federal. A nova proposta sugere a divisão, além dos anteriormente citados, com os municípios impactados. Esta nova divisão terá influência também na porcentagem distribuída que passa a ser menor para os antigos beneficiados, conforme demonstrado na figura 1.

O cálculo da CFEM é feito, dentro dos parâmetros atuais, sobre o valor do faturamento líquido obtido através da venda do bem mineral. Este faturamento líquido refere-se ao valor da venda com desconto de tributos como ICMS, PIS e COFINS, assim como outras despesas com transporte e seguros. Se o produto não for vendido por algum motivo, seja pelo consumo, transformação ou utilização do bem pelo minerador, o cálculo da CFEM é feito através da soma de despesas ocorridas até que o bem mineral tenha sido utilizado. Para efeitos da nova proposta, a alíquota da CFEM será calculada sobre a receita bruta, sendo deduzidos apenas os tributos que incidem sobre valor de comercialização. Todos os outros custos não serão deduzidos neste novo cálculo da taxa. A porcentagem cobrada para o cálculo da CFEM varia de acordo com a substância explorada. A Lei vigente estabelece alíquotas que estão listadas conforme a tabela 2. A nova lei propõe a alteração para os valores descritos na tabela 3.

A) Decreto-Lei 227/67

B) Substitutivo Preliminar

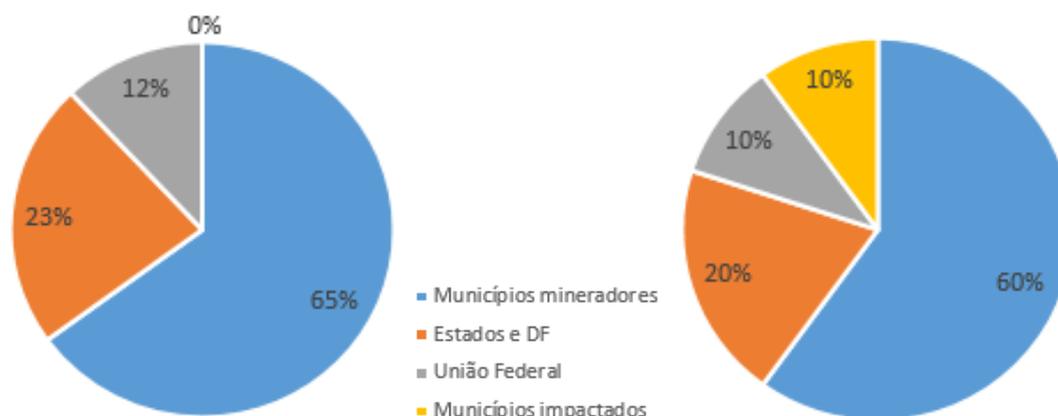


Figura 1. Gráficos ilustrando o percentual de distribuição da taxa CFEM. A) Modelo atual; B) Distribuição sugerida pela nova proposta de lei.

Tabela 2. Alíquotas da CFEM aplicadas a partir da lei de 1967 em vigor.

Decreto-Lei Nº227/67	
Minerais	CFEM
Pedras preciosas, coradas lapidáveis; carbonatos e metais nobres	0,2%
Ouro	1%
Ferro; fertilizantes; carvão e demais substâncias	2%
Minério de alumínio, Manganês, sal-gema (NaCl) e Potássio	3%

Tabela 3. Proposta de alíquotas com a aprovação do novo marco regulatório da mineração.

Substitutivo preliminar ao Projeto de Lei nº 37/2011	
Minerais	CFEM
Diamante e Ouro (não extraídos por empresas mineradoras); pedras preciosas e coradas lapidáveis	0,2%
Água mineral; argilas*; agregados para construção civil**; rochas ornamentais; fósforo, potássio e minérios empregados como corretivo de solo na agricultura ou alimentação animal	0,5%(***)
Tungstênio, dolomito e quartzo industrial	1%
Carvão mineral	1,5%
Bauxita; calcário, manganês e fosfato (exceto os corretivos de solo); caulim e nióbio, ouro e terras raras	2%
Diamante (extraído por empresas mineradoras), ferro, grafite e demais substâncias minerais.	4%

* Argilas destinadas à fabricação de revestimentos, tijolos, telhas e afins

**Agregados como: areia, brita, argila e afins

*** Taxa diferenciada para os denominados minerais sociais, com intuito que fomentar o crescimento econômico e social das cidades

A alíquota para minérios empregados na agricultura e pecuária, terão valores reduzidos se comparados à legislação em vigor. Isto

porque são considerados de suma importância para o desenvolvimento social das cidades. Em contrapartida, com o crescimento na extração e exportação de minério de Ferro, a alíquota teve acréscimo de 100% se comparada aos valores hoje estabelecidos. Com o crescimento da CFEM, os gastos seriam ainda maiores do que o programado pelos mineradores, dificultado ainda mais a manutenção no mercado daqueles com menor expressão econômica.

Com a divulgação dessa nova Proposta as mineradoras de Ferro, projetando a possível queda nos lucros, se mobilizaram solicitando que a taxa de 4% fosse reduzida. A solicitação

foi em partes atendida, havendo redução da alíquota em 50% quando a utilização do minério for realizada dentro do território nacional. Caso contrário, mantém-se a alíquota integral. Desta forma, a taxa sobre o minério de Ferro pode variar de 2% a 4%.

Ainda em relação às taxas, o Departamento Nacional de Produção Mineral cobra a taxa de vistoria de acordo com a distância entre a sede da Superintendência do DNPM e a área vistoriada. Este valor (Tabela 4) é destinado ao Órgão gestor devido aos custos referentes a transporte, hospedagem e hora do técnico responsável.

Tabela 4. Valores cobrados pelo DNPM como taxa de vistoria

Localização da área vistoriada (valor por dia e processo)	
Área localizada num raio de 100 Km (cem quilômetros) da Sede da Superintendência Regional do DNPM.	R\$ 332,75
Área localizada num raio de mais de 100 Km (cem quilômetros) da Sede da Superintendência Regional do DNPM, exceto para aquelas localizadas nos territórios dos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Roraima.	R\$ 499,11
Área localizada num raio de mais de 100 Km (cem quilômetros) da Sede da Superintendência Regional do DNPM e que estejam localizadas nos territórios dos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Roraima.	R\$ 665,48

Fonte: <http://www.dnpm.gov.br/conteudo.asp?IDSecao=160&IDPagina=57>. Acesso em outubro, 2014

A nova proposta utiliza o termo “fiscalização” para definir as vistorias realizadas pelo Órgão regulador. A esta fiscalização é devida a taxa denominada Taxa de Fiscalização (TF – Tabela 5) que deve ser paga anualmente pelos detentores do direito minerário. Este valor será cobrado, diferente do que é feito hoje, de acordo com o porte da empresa. Para fins de cobrança da TF, as empresas são classificadas como:

- De grande porte: com receita bruta anual superior a R\$ 90.000.000,00;
- De médio porte: com receita bruta anual entre R\$ 3.600.000,00 e R\$ 90.000.000,00;
- De pequeno porte: com receita bruta anual entre R\$ 360.000,00 e R\$ 3.600.000,00;
- Microempresa: com receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 360.000,00.

Tabela 5. Tabela valores de Taxa de Fiscalização.

Tabela de valores de Taxa de Fiscalização (TF) de acordo com o porte da empresa					
Regime / Empresa	Grande porte	Médio porte	Pequeno porte	Microempresas	Sociedades Cooperativas
Concessão	R\$ 80.000,00	R\$ 40.000,00	R\$ 10.000,00	R\$ 5.000,00	R\$ 5.000,00
Autorização e aproveitamento de Recursos minerais	R\$ 80.000,00	R\$ 20.000,00	R\$ 5.000,00	R\$ 2.500,00	R\$ 2.500,00

Fonte: Substitutivo ao Projeto de lei nº 37/2011.

As multas aplicadas segundo o Decreto-Lei 227/1967 incidem como pena para o não cumprimento de prazos, como a não

apresentação do relatório de pesquisa, não cumprimento das obrigações decorrentes das autorizações de pesquisa, permissão de lavra

garimpeira, das concessões de lavra e licenciamento. Os valores das multas foram estipulados pelo DNPM a partir do ano 2000, com valores atualizados conforme a tabela 6

retirada do site da Instituição em outubro de 2014, que indicam os artigos referidos a cada infração e a multa equivalente a cada uma.

Tabela 6. valores de multas cobradas atualmente.

Multas	
Art. 20, § 3º, III, "a" do Código de Mineração	R\$ 2.631,31
Art. 22, §1º, do Código de Mineração	R\$ 2,61
Art. 100, I, do Regulamento do Código de Mineração	R\$ 263,15
Art. 100, II, III e V, do do Regulamento do Código de Mineração	R\$ 2.631,31
Art. 100, IV, do do Regulamento do Código de Mineração	R\$ 424,46

Fonte: <http://www.dnpm.gov.br/conteudo.asp?IDSecao=160&IDPagina=57>. Acesso em outubro, 2014.

O Substitutivo ao Projeto de Lei nº37/11 transcreve como passíveis de multa: os atos de cisão, fusão, incorporação ou transferência de titular de direitos minerários sem comunicação a ANM dentro de 30 dias; a não apresentação dos relatórios anuais de atividades e de relatório de pesquisa que indique ou não a existência do recurso mineral; atraso no pagamento da taxa de fiscalização ou qualquer infração às disposições legais, contratuais ou regulamentares referentes a atividade de mineração.

A definição das multas, nesta nova proposta, não segue a mesma lógica do que é admitido atualmente. Hoje as multas são cobradas de acordo com a infração. No novo código as multas são variáveis de acordo com a gravidade da infração e porte econômico do infrator, bem

como ocorre com a taxa de fiscalização. Uma multa administrativa caracterizada como simples, definição esta que não está explícita no texto da nova lei, pode variar de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) até R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais), dependendo do porte da empresa infratora. Caso haja continuidade de ato de infração, pode-se aplicar multa diária equivalente a R\$ 1.000,00 (um mil reais). Tal valor pode chegar a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por dia dependendo do porte da empresa. Entende-se que o aumento absurdo no valor das multas deva ser uma medida preventiva, a fim de coibir possíveis atos de infração. Cabe ao Estado coerência, cuidado e clareza na definição dessas multas, para que realmente possam ser pagas sem que o patrimônio seja entregue como forma de garantia.

SETOR MINERAL E ECONOMIA

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM) que realiza a apuração anual para períodos de 5 anos (Figura 2), a projeção dos investimentos no setor mineral indica queda a partir do quinquênio iniciado em 2013. A queda é justificada pela crise internacional e crescimento na oferta de produtos, afetando tanto o montante investido no país quanto na exportação de *commodities* brasileiras. A análise foi realizada levando em consideração a manutenção do Código de Mineração. Caso o Novo Marco seja aprovado os valores podem ser alterados.

Outro dado interessante a ser analisado é o gráfico que indica a produção mineral brasileira

(PMB) nos últimos dez anos (Figura 3). O “boom” mineral a partir dos anos 2000 é evidente, com queda transicional apenas no ano de 2009. Com a sugestão do Novo Marco da Mineração, o DNPM reduziu as publicações em 2011 e a partir de então a produção mineral no país tem sofrido constante queda. A estimativa até o final do ano é que feche em baixa se comparado ao ano de 2013.

Comparando os dois gráficos pode-se inferir que a influência direta da sugestão do Novo Marco afetou sobremaneira a produção mineral brasileira. A diminuição de investimentos seria justificável por um período de crise internacional, entretanto, a produção mineral

mostrou queda a partir de 2012 e ficou confirmada nos anos subsequentes, coincidindo

assim com o período de redução de investimentos estrangeiros no país.

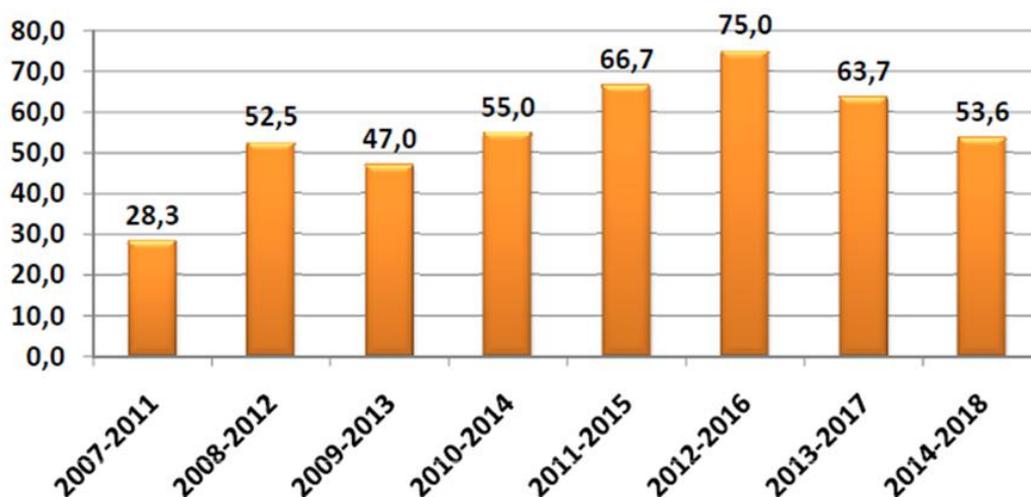


Figura 2. Gráfico demonstrando o investimento no setor mineral, com apuração anual para períodos de 5 anos, em bilhões de dólares. Fonte: IBRAM, 2014.

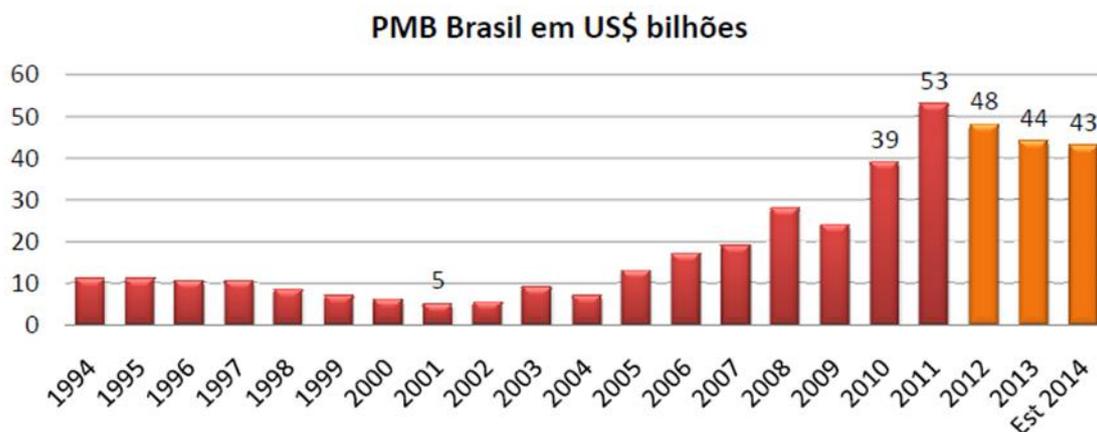


Figura 3. Gráfico demonstrando a Produção Mineral Brasileira (PMB), em bilhões de dólares, nos últimos 10 anos. Fonte: IBRAM, 2014.

CONCLUSÕES

A comparação entre o Decreto-Lei nº 227 de 1967 e o Substitutivo Preliminar ao Projeto de Lei nº 37 de 2011 é apenas uma confrontação de dados que possibilita analisar prós e contras da modificação na lei minerária, de acordo com a evolução do setor no país.

Levando em consideração que a Lei que rege a mineração no país é de 1967, e que nesses 48 anos sem substituição do código as transformações tecnológicas foram incalculáveis, seria óbvio concluir que a política minerária necessita de inovação. Porém, durante esses quase 50 anos, muitos Decretos, Instruções Normativas, Leis e Portarias, auxiliaram na renovação e atualização legal de acordo com a necessidade comercial. Assim como a Constituição Federal,

o Código de Mineração transformou-se em uma “colcha de retalhos” que regula o setor e que passou pelos dois “booms” das *commodities* na década de 70 e nos anos 2000, sem ser desestabilizado.

Se observadas item a item as modificações propostas, a criação da Agência Nacional de Mineração é de suma importância para a reestruturação do órgão regulador, principalmente pela injeção de capital na infraestrutura dos prédios sede, suporte para a realização de vistorias e fiscalizações e na contratação de novos funcionários para reduzir o volume de protocolos acumulados. Outra inovação, que poderia acelerar a liberação dos processos, seriam as requisições inteiramente eletrônicas e a implantação de processos

minerários totalmente digitais, a exemplo das atuais declarações de Imposto de Renda. Com o sistema de informações mais moderno seria mais fácil gerir o banco de dados do setor mineral.

Se a análise terminasse aqui, a conclusão seria favorável ao Novo Marco da Mineração, contudo, as consequências da alteração dos regimes de aproveitamento mineral são uma verdadeira incógnita. A implantação de possíveis licitações anteriores à concessão de pesquisa gera insegurança jurídica no setor. Bem como o Decreto-Lei de 1967, a nova proposta, após ser aprovada, será acrescida de quantidade significativa de regulamentos e portarias que nortearão a legislação mineral. Muitos trechos não expõem critérios, normas e algumas definições, mas preveem que tais itens serão criados por meio do CNPM, por exemplo. Desta forma, presume-se que haverá a criação de novas normas que legislem a respeito do aproveitamento mineral.

A insegurança gerada pela possibilidade de implantação de processos licitatórios não está ligada somente à dúvida de como serão feitos os processos, mas também por ser um setor de alto risco e extrema concorrência. Será difícil que o minerador busque investir em pesquisas prévias correndo o risco de ter aquela área solicitada pelo governo para que seja colocada em leilão. Outra questão em voga, neste caso, é a definição dos critérios para as licitações. Exceto a apresentação do plano de pesquisa, todos os outros quesitos envolvem pagamentos de taxas e bônus, causando dúvidas sobre a formação de oligopólios e cartéis de grandes empresas sobre os bens que não são de uso direto para a construção civil.

É impossível prever as consequências reais da aplicação de processos licitatórios sobre os bens minerais, mas, com a comparação entre lei vigente e nova proposta, é mais fácil acreditar na decadência do setor do que no crescimento e desenvolvimento a partir da concorrência direta.

A definição das novas taxas da CFEM, apesar de parecer vantajosa por ter sido reduzida para alguns bens minerais, é nitidamente acrescida pelo fato de que será calculada sobre o valor bruto do bem, que antes era cobrada sobre o líquido. Este acréscimo da compensação financeira geraria impactos diretos no montante investido no Brasil no setor mineral. A cobrança elevada de taxas leva a fuga de investimentos, em contrapartida aumentaria a arrecadação para investimento no órgão regulador, no caso a Agência Nacional de Mineração.

A redistribuição da CFEM tem por finalidade atender a questões ambientais e sociais. Os municípios impactados serão definidos a partir de reunião do CNPM e, a taxa referente a CFEM que for repassada aos municípios impactados, deverá ser usada para recuperação ambiental e/ou recuperação da infraestrutura prejudicada por força da mineração.

As multas estipuladas pela nova lei são abusivas com o intuito de coibir atos de infração, porém é impossível que, por maiores que sejam as multas, nenhuma empresa cometa infrações desde a pesquisa mineral até que a jazida seja exaurida. As multas serão sim cobradas e, dependendo do empreendimento, muitas não conseguirão manter o patrimônio por força de quitação da dívida com a União.

Apesar de a maioria dos pontos a serem alterados pelo Novo Marco Regulatório da Mineração apresentarem mais desvantagens que vantagens em sua aplicação, mais prejudicial que a aprovação desta lei, tem sido a indefinição do governo em relação a política que será seguida. O DNPM voltou a emitir os alvarás de pesquisa comunicando que, caso seja aprovada a nova lei, o alvará emitido poderá vir a ser enquadrado dentro dos novos parâmetros. Sem saber ao certo qual será a nova lei, muitos mineradores estão desistindo dos processos, enquanto isso o setor mineral está em declínio, à mercê da decisão dos governantes a respeito do futuro da mineração no país.

AGRADECIMENTOS

As autoras agradecem à geóloga Dra. Renata de Paula Xavier Moro e ao Engenheiro de Minas Ronaldo Moyle Baeta, ambos do DNPM, pelas críticas e contribuições na elaboração do

manuscrito. Agradecem também ao Departamento de Geologia da Universidade Federal do Paraná pelo apoio institucional.

REFERÊNCIAS

1. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.
2. BRASIL. Decreto Lei n.º 277, de 28 de fevereiro de 1967. Decreta o Código de Mineração.
3. BRASIL. Decreto Lei n.º 318, de 14 de Março de 1967. Dá nova redação ao preâmbulo e dispositivos do Decreto-lei n.º 227, de 28 de fevereiro de 1967.
4. BRASIL. Decreto n.º 62.934, de 2 de Julho de 1968. Aprova o Regulamento do Código de Mineração.
5. BRASIL. Lei n.º 6.567, de 24 de Setembro de 1978. Dispõe sobre regime especial para exploração e o aproveitamento das substâncias minerais que especifica e dá outras providências
6. BRASIL. Lei n.º 7.805, de 18 de Julho de 1989. Altera o Decreto-Lei n.º 227, de 28 de fevereiro de 1967, cria o regime de permissão de lavra garimpeira, extingue o regime de matrícula, e dá outras providências.
7. BRASIL. Lei n.º 9.314, de 14 de Novembro de 1996. Altera dispositivos do Decreto-lei n.º 227, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências.
8. BRASIL. Projeto de Lei n.º 37, de 2011. Dispõe sobre o regime de aproveitamento das substâncias minerais, com exceção dos minérios nucleares, petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos e das substâncias minerais submetidas ao regime de licenciamento de que trata o inciso III do art. 2º do Decreto-lei n.º 227, de 28 de fevereiro de 1967.
9. BRASIL. Substitutivo ao Projeto de Lei n.º 37, de 2011. Institui o Código de Mineração Brasileiro, cria a Agência Nacional de Mineração, o Conselho Nacional de Política Mineral e dá outras providências.
10. Departamento Nacional de Produção Mineral. Portaria n.º 178, de 12 de Abril de 2004. Estabelece o procedimento para outorga e transformação do regime de Permissão de Lavra Garimpeira.
11. DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral. <http://www.dnpm.gov.br/conteudo.asp?IDSecao=160&IDPagina=57> Acessado em 15 de Outubro de 2014.
12. IBRAM – Instituto Brasileiro de Mineração: Levantamentos dos Investimentos 2014-2018; Produção Mineral Brasileira 2014. <http://www.ibram.org.br/> Acessado em 01 de Novembro de 2014.

*Manuscrito recebido em: 09 de Março de 2015
Revisado e Aceito em: 01 de Junho de 2015*