

## **PARECER JURÍDICO**

*Sumário: 1) Consulta; 2) Histórico: da Apresentação do PL 5807/2013 até o "Substitutivo"; 3) A Estrutura do Substitutivo e as Principais Alterações; 4) Os Impactos Para o Setor de Rochas Ornamentais; 5) Conclusões.*

### **1 - DA CONSULTA**

Encontra-se em trâmite perante a Câmara dos Deputados o Projeto de Lei de número 37/2011, de autoria do Deputado Weliton Prado, que tem objetivo de dispor sobre o regime de aproveitamento das substâncias minerais, propondo, basicamente, que a lavra das jazidas que possuem autorização de pesquisa seja feita mediante concessão precedida de licitação, dentre outras disposições.

Estão apensados ao PL 37/2011 os PLs de números: 463/2011 (Autor Deputado Jaime Martins); 5138/2013 (Autor Deputado Carlos Bezerra); 3403/2012 (Autora Deputada Sandra Rosado); 4679/2012 (Autor Deputado Wellington Fagundes); 5306/2013 (Autor Deputado Bernardo Santana de Vasconcellos) e 5807/2013 apresentado pelo Poder Executivo.

Dentre estes, o PL 5807/2013, assinado pela Presidente da República em 18/06/2013, foi o que teve maior expressão e propõe revogar o atual Código de Mineração (Decreto Lei 227/1967), estabelecendo novas regras para o setor mineral, criando o Conselho Nacional de Política Mineral - CNPM,

transformando o Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM na Agência Nacional de Mineração - ANM e alterando as regras de cobrança da Compensação Financeira Pela Exploração de Recursos Minerais - CFEM, além de diversas outras novas disposições, mas com especial foco na mudança dos regimes de outorga de direitos minerários, colocando a licitação como regra básica para obtenção de direitos de exploração no país.

Assim sendo, propostas legislativas têm o objetivo de instituir um novo marco regulatório para o setor de mineração no Brasil, trazendo profundas mudanças no regramento jurídico da indústria mineral, segmento que contempla atividades de suma importância para o desenvolvimento da Nação.

Em 17/07/2014 o Relator do PL 5807/2013, Deputado Leonardo Quintão, apresentou um texto denominado "Substitutivo ao Projeto de Lei n. 37, de 2011, e Apensos", o qual consiste numa verdadeira reforma do conteúdo proposto até então. Diante da apresentação dessa nova proposta, a Consulente, **Associação Brasileira da Indústria de Rochas Ornamentais - ABIROCHAS**, na qualidade de instituição representante do setor produtivo de mármore, granitos, ardósias e outras rochas afins, requereu a este escritório de advocacia um parecer acerca dos impactos que o "Substitutivo" provocaria no Setor de Rochas Ornamentais, caso fosse aprovado no estado em que se encontra.

Dessa forma, atendendo à demanda da cliente, a seguir há uma análise das novas propostas consolidadas no texto "Substitutivo", com comentários às principais alterações ocorridas na proposta legislativa de forma geral. Em seguida, há uma demonstração dos impactos positivos e negativos especificamente no Setor de Rochas Ornamentais.

## **2 - HISTÓRICO: DA APRESENTAÇÃO DO PL 5807/2013 ATÉ O "SUBSTITUTIVO"**

Dentre os projetos de lei apensados ao PL 37/2011 o de número 5807/2013 foi o que teve maior repercussão tanto no âmbito do próprio Setor de Mineração, como no meio político e na mídia de modo geral. Um dado que bem demonstra esse fato é que foram apresentadas 372 emendas ao PL 5807/2013 e nenhuma às demais proposições.

Com um texto polêmico, tornado público após cerca de três anos de elaboração no Ministério de Minas e Energia, Casa Civil e Presidência da República, o PL 5807/2013 causou uma imensa discussão nos círculos da indústria mineral. Uma característica notória e inquestionável da situação criada após a apresentação da proposta do Poder Executivo, é que praticamente não houve divisão de opiniões dentro do setor. Os atores da mineração, quais sejam empresários, investidores e técnicos, foram resistentes ao novo pacote de normas contido no chamado Novo Marco Regulatório da Mineração. Houve queixa de que não aconteceram os necessários debates prévios à construção da proposta normativa nem oportunidade de manifestação por parte dos representantes dos diversos segmentos da atividade mineral.

Levantou-se com muita veemência a questão acerca da probabilidade de extinção da atividade de pesquisa mineral caso o PL 5807/2013 fosse aprovado. A pesquisa, que é uma fase prévia à lavra, sempre movimentou quantias robustas, especialmente no setor de serviços especializados. Diversas empresas, em especial *start ups* e *junior companies*, que captam dinheiro entre investidores para desenvolver projetos com grande potencial a médio e longo prazos, alegaram que seriam alijadas do mercado. Tal posicionamento do setor decorreu da intenção do legislador

de extinguir quase que por completo do sistema de outorga de direitos minerários o princípio da prioridade, assegurado hoje pelo Código de Mineração.

Por outro lado, a demanda do Estado por maior controle da atividade, levou a proposta de texto legal a impor um alto nível de discricionariedade, concedendo ao Poder Executivo o condão de aplicar normas de relevância através de decreto regulamentar e das futuras portarias e instruções normativas oriundas da Agência Nacional de Mineração. Isso levou o setor a se insurgir contra a proposta, sob a alegação de insegurança jurídica, pois as regras podem ser alteradas com facilidade a critério do Chefe do Executivo e dos gestores da ANM.

Além do quanto relatado acima, muitos outros itens foram amplamente refutados por aqueles que atuam no setor mineral, porém não cabe aqui entrar em seu mérito.

Esse amplo questionamento do texto apresentado pelo Poder Executivo culminou com a interposição de 372 emendas, que tratam de diversos assuntos.

Originalmente, a proposição foi encaminhada às Comissões de Trabalho, de Administração e de Serviço Público; Minas e Energia; Finanças e Tributação, para análise de mérito e cumprimento do art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> O Art. 54 do RICD determina que será terminativo o parecer: (I) da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria; (II) da Comissão de Finanças e Tributação, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição e (III) da Comissão Especial referida no art. 34, II, acerca de ambas as preliminares.

De acordo com o inciso II do Art. 34, acima referido, será objeto de parecer de Comissão Especial as proposições que versarem matéria de competência de mais de três Comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito, por iniciativa do Presidente da Câmara, ou a requerimento de Líder ou de Presidente de Comissão interessada.

No dia 28 de junho de 2013 a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados reviu o despacho que indeferiu a solicitação contida no Requerimento nº 8.038, de 2013, do Deputado Eduardo Sciarra, para deferi-lo parcialmente e determinar a inclusão da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável para proferir parecer sobre o mérito do Projeto de Lei nº 37/2011 e seus apensados.

Assim, conforme determina o Art. 34, II (v. nota de rodapé), tornou-se obrigatória a constituição de uma Comissão Especial para proferir parecer final sobre a proposição legislativa.

O Deputado Leonardo Quintão foi nomeado Relator e em seu parecer entendeu que, preliminarmente, analisadas as questões formais de admissibilidade, tanto o PL 37/2011 e todos os seus apensados, bem como as 372 emendas não apresentam entraves relacionados aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa ou adequação orçamentária e financeira. Assim, toda a matéria mereceu ser analisada quanto ao mérito.

Entendeu o relator que as propostas apensadas ao PL 37/2011 são merecedoras de apoio, porém carecem de aperfeiçoamento.

Todavia, as discussões em relação ao PL 5807/2013, especificamente, continuaram e foram realizadas várias audiências públicas, tratando de diversos temas, tais como transformação do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM em agência reguladora; novas atividades do Serviço Geológico do Brasil - CPRM; a garantia dos recursos financeiros

para o novo modelo institucional do setor mineral; Setor Produtivo; Setor Consumidor, dentre outros.

Por ocasião das referidas audiências públicas houve ampla apresentação de críticas e pleitos dos diversos segmentos do setor de mineração, tais como empresas e profissionais autônomos, notadamente geólogos, engenheiros de minas e pequenos empreendedores.

Os principais pontos da reforma legislativa que causam discussão são a extinção do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM e sua substituição pela Agência Nacional de Mineração - ANM; a alteração nas formas de cobrança dos *royalties* da atividade mineral ou Compensação Financeira Pela Exploração de Recursos Minerais - CFEM; fim do sistema de prioridade para a obtenção dos direitos minerários e a sua mudança para a licitação como regra geral.

### **3 - A ESTRUTURA DO "SUBSTITUTIVO" E AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES**

O "Substitutivo" operou uma verdadeira reforma do texto original do PL 5807/2013, alterando substancialmente a sua estrutura. O conjunto inicial, que continha 59 (cinquenta e nove) artigos, passou a contar com 130 (cento e trinta) na proposta atual.

A divisão dos temas tratados sofreu uma reestruturação, tornando a organização das normas mais didática e, de certa forma, mais lógica.

Logo no início foi acrescentado o capítulo denominado “Dos Princípios Fundamentais”. Constituído de apenas dois artigos, estabelece que compete à União, por meio da Agência Nacional de Mineração - ANM, organizar a exploração dos recursos minerais (art. 1º). Em seguida estabelece um rol de deveres direcionados ao Poder Público, tais como garantir que a pesquisa e a lavra sejam executadas mediante autorização, permissão ou concessão da União; adotar medidas que promovam a competição na oferta de bens minerais; dentre outros.

O antigo Capítulo I passou a ser o Capítulo II, tratando “Das Diretrizes e Definições”. As diretrizes estão elencadas no art. 3º e servem para orientar o aproveitamento dos recursos minerais. Destaca-se que diversos itens deste tópico sofreram alterações em relação à proposta original, assim como foram incorporados novos incisos. O que se observa é a tentativa do legislador de equilibrar valores sociais destinados:

- (i) À sociedade de um modo geral [como, por exemplo “incentivo à produção nacional” (inciso I); “adequação ambiental da atividade, com respeito às normas de licenciamento” (inciso VII)];
- (ii) Às comunidades localizadas nas áreas de influência dos empreendimentos mineiros, [como, por exemplo “compromisso com o bem-estar das comunidades impactadas, com o desenvolvimento sustentável e com a recuperação dos danos ambientais causados pela atividade de mineração” (inciso V)];
- (iii) E ao setor produtivo, [como, por exemplo, “proteção do minerador regular” (inciso IX) e “utilização de instrumentos financeiros e

econômicos para promover ações de agregação de valor e transformação dos recursos minerais, de utilização de rejeitos e aproveitamento das áreas degradadas pela mineração” (inciso X)].

O tópico das definições (Art. 5º) é muito importante, pois estabelece conceitos legais, que servirão para a aplicação da nova legislação, tais como “área”; “área livre”; “bem mineral”; “comunidade impactada”; “depósito mineral”, “minério”, dentre outros. Alguns conceitos fundamentais expressos no atual Código de Mineração (Decreto Lei 227/1967), como o de “jazida”(XVIII) e o de “mina” (XXI), que haviam sido alterados pelo texto original do PL 5807/2013, foram mudados no “Substitutivo”, resgatando-se e mantendo-se as definições do vigente Código de Mineração, que são mais coerentes com a atividade mineral.

Foi introduzido ainda neste ponto o art. 6º, que afirma, expressamente, pela primeira vez na lei minerária, que os “direitos minerários são suscetíveis de serem ofertados como garantia real”. Direitos minerários no texto do “Substitutivo” são “manifestos de mina, autorizações de pesquisa e de aproveitamento de recursos minerários, concessões, registros de licença e permissões de lavra garimpeira” (XIII). Nota-se a ausência da Guia de Utilização, que não está prevista neste Novo Marco Regulatório da Mineração. Há apenas o expresso direito do titular de Autorização de Pesquisa de realizar a lavra experimental.

O “grupamento mineiro”, que não era mais previsto, segundo o PL 5807/2013, foi novamente contemplado pelo “Substitutivo”.

Os artigos 16 e 17 podem criar uma certa insegurança e confusão, pois o primeiro afirma que para fins de realização de obras públicas de relevante interesse nacional, o Poder Concedente poderá revogar as concessões e autorizações de direitos minerários. Está expresso que o ato deverá ser motivado e que é assegurada a ampla defesa, mas não se tem expressos quaisquer critérios para caracterização do relevante interesse nacional.

O art. 17 traça uma situação bem mais complexa, pois diz que a critério do Poder Concedente, será admitido o aproveitamento de recursos minerais por ambos os regimes. Sendo permitida a outorga de uma Autorização Para Aproveitamento de Recursos Minerários em área de Concessão. Poderá também ser outorgada Autorização de Pesquisa ou Concessão em área de Autorização Para Aproveitamento de Recursos Minerários. Ou seja, poderá haver, em casos excepcionais, a outorga de novo direito minerário dentro da área acobertada por direito minerário existente previamente. Está expresso que deverá haver anuência do titular do direito minerário anterior, mas se este recusar, o Poder Concedente conceder-lhe-á o prazo de noventa dias para apresentar um plano para efeito de futuro aditamento de nova substância mineral ao título original. Se, passado o prazo, o titular não apresentar o plano de aditamento, o Poder Concedente poderá conceder a autorização.

Com certeza, se esse dispositivo for aprovado, muitas dúvidas surgirão, especialmente quando os casos concretos começarem a existir. Por óbvio será necessária a formulação de norma específica para regular a situação.

### 3.1 - Os Regimes de Outorga de Direitos Minerários

O fundamental capítulo "Do Aproveitamento Mineral", que tinha o número II no PL 5807/2013 e possuía sete artigos, passou a ter o número III, contando agora com 11 artigos e, de forma mais lógica, teve divisão interna em seções como, por exemplo, Seção I - Da Atividade de Mineração; Seção II - Dos Regimes de Aproveitamento Mineral, e assim por diante.

O chamado "aproveitamento das substâncias minerais" pelo atual Código passou a ser denominado "aproveitamento dos recursos minerais". Os regimes de aproveitamento propostos pelo PL 5807/2013 eram de "concessão, precedido de licitação ou chamada pública, e de autorização", sendo as áreas licitadas por iniciativa do Poder Executivo. Quando ocorresse interesse de particular em determinada área, seria aberta uma chamada pública, oferecendo-se a área a quem mais pudesse se interessar em pesquisá-la. Tal dispositivo foi imensamente criticado, pois desestimularia sensivelmente o investimento na pesquisa inicial para descoberta de novas áreas.

O Setor de Rochas Ornamentais, junto com os agregados para construção civil, as águas minerais, os corretivos de solo e as argilas já estavam sujeitos ao regime de autorização no PL 5807/2013. Nesse caso permaneceria ainda a garantia da prioridade para as áreas livres, não havendo licitação nem chamada pública, porém, o minerador deveria assinar um "termo de adesão", cujas regras seriam fixadas pelo Poder Concedente em regulamento, prevalecendo um alto grau de discricionariedade na elaboração desse termo. O prazo de validade dos direitos de exploração era de até dez anos prorrogável sucessivamente, mediante as regras e condições estabelecidas pelo Estado de forma discricionária.

O “Substitutivo” promoveu avanços na outorga de direitos minerários em relação à proposta anterior. Os regimes de exploração são de Autorização e Concessão, permitindo a permanência do princípio da prioridade, por meio de requerimento de Autorização para as áreas livres.

O antigo Capítulo III, que tratava “Da Concessão e da Autorização” foi dividido em dois novos capítulos, sendo um só para Autorização e outro para Concessão, ambos contemplando a divisão em seções e subseções.

Tanto as autorizações quanto as concessões poderão ser revogadas para realização de obra pública de relevante interesse nacional, assegurados o contraditório e a ampla defesa ao titular do direito minerário, como já dito anteriormente.

### **3.1.1 - Regime de Autorização**

São dois tipos de Autorização:

#### **a) Autorização para Aproveitamento de Recursos Minerais**

Este título serve somente para agregados; argilas; rochas ornamentais; água mineral e corretivos de solo. O requerimento seguirá o princípio da prioridade. Ou seja, deverá ser apresentado requerimento para área considerada livre, sendo prioritário o requerimento que primeiro for protocolizado perante a ANM.

Permanece a celebração do Termo de Adesão, cujas regras serão definidas em regulamento pelo Poder Concedente. Assim, não se sabe quais serão essas regras. O prazo máximo de validade do direito minerário aumentou de até dez anos para até

trinta anos, podendo ser prorrogado sucessivamente por períodos de quinze anos (Art. 18).

A ANM poderá, a seu critério, exigir trabalhos de pesquisa, na forma do regulamento. As áreas terão limite máximo de mil hectares. A competência para expedição desse tipo de autorização poderá ser delegada aos estados da Federação e ao Distrito Federal.

Agora está expresso no texto legal que o titular dos direitos minerários pode se apropriar do produto da lavra e, também, dos rejeitos e dos estéreis (Art. 20, I). Essa é uma grande inovação, pois atualmente a questão da propriedade dos rejeitos é controversa. A Constituição Federal (Art. 176) afirma que pertence ao concessionário o produto da lavra e Código de Mineração não trata acerca dos rejeitos e estéreis. Há pareceres da Advocacia Geral da União (Procuradoria Especializada do DNPM) que tentam esclarecer a questão, mas não são favoráveis ao minerador na utilização de rejeitos.

É garantido o direito de uso e gozo do imóvel público ou particular sobre o qual recaia a Autorização e "de outros imóveis necessários ao empreendimento" (Art. 20, IV).

O titular da AARM fica obrigado a entregar o relatório anual das atividades de lavra, como no atual Código de Mineração, com a novidade de que a falta de entrega do "RAL" por dois anos consecutivos enseja a caducidade do título (Art. 21, §§ 1º e 2º).

O texto proposto não deixou expresso se será possível a outorga de AARM para pessoas físicas, como o fez para a Autorização de Pesquisa.

**b) Autorização de Pesquisa Mineral**

Também será outorgada a quem apresentar requerimento para área livre. Serão analisados o plano de pesquisa; a capacidade técnica para pesquisa; a qualidade do programa exploratório mínimo; e o valor a ser investido na pesquisa (Art. 22).

Está expresso que a Autorização de Pesquisa Mineral será outorgada também a pessoas físicas. O limite máximo será de dez mil hectares.

Uma novidade é que o titular poderá realizar os trabalhos de pesquisa para todo tipo de substância mineral.

O Art. 22 traz uma disposição que poderá causar insegurança ao titular de Autorização de Pesquisa Mineral ou ao requerente. É facultado ao Poder Público negar a autorização para a área onde pretenda realizar pesquisa para fins de futura licitação. Não se sabe quais critérios serão usados para determinar as áreas objeto de futura licitação.

Outra inovação para a pesquisa mineral é o requerimento será exclusivamente eletrônico e será preservado o sigilo do requerente até a data da publicação do título no Diário Oficial da União. Ou seja, não será possível acompanhar os requerimentos protocolizados perante a ANM, como se faz hoje em dia através do banco de dados do DNPM publicados na internet, onde constam todas as informações como nome do titular, localização da área, substância pretendida, responsável técnico, dentre outras. A legalidade de tal dispositivo é passível de verificação, pois existe a Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação, que é um

importantíssimo instrumento de garantia do regime democrático e determina todos os parâmetros e regras para o acesso à informação pública, estabelecendo que a publicidade é regra e o sigilo é exceção. Contudo, não cabe ao presente estudo fazer essa investigação.

O prazo máximo da Autorização de Pesquisa Mineral será de seis anos (Art. 25). Inovou o legislador ao propor que o prazo possa ser suspenso desde que o interessado comprove a ocorrência de caso fortuito ou força maior. A suspensão deverá ser feita mediante ato administrativo publicado em Diário Oficial. Contudo, o valor devido à União a título de "Ocupação ou Retenção da Área" (atual Taxa Anual por Hectare) será devido mesmo que o prazo seja suspenso.

Encerrado o prazo da Autorização de Pesquisa deverá ser apresentado relatório que demonstre ou não a existência dos recursos minerais, nas condições estipuladas pela ANM, aplicando-se a pena de cem vezes a Taxa de Fiscalização e da caducidade do direito à concessão.

A ANM terá cento e oitenta dias para aprovar ou não o relatório dos trabalhos de pesquisa e, caso não o faça nesse período, o mesmo estará tacitamente aprovado, iniciando-se a contagem do prazo de um ano para apresentação do plano de aproveitamento econômico com vistas à obtenção de concessão.

### **3.1.2 - Regime de Concessão**

A Concessão será outorgada em duas situações: **a)** ao titular de Autorização de Pesquisa que teve relatório aprovado, expressa ou tacitamente, o plano de aproveitamento econômico pela ANM e **b)** ao vencedor do procedimento licitatório.

O Estado ficou com poder de outorga mediante concessão precedida de licitação bastante reduzido, contudo a proposta parece ser mais coerente com a dinâmica do setor mineral e obedece à lógica, pois somente poderão ser objeto de licitação áreas caracterizadas pela existência de recursos ou reservas minerais. Enquanto não houver a definição dessas áreas só haverá concessão precedida de Autorização de Pesquisa (Art. 8º e seus parágrafos).

As áreas que podem ser objeto de licitação serão aquelas detidas pela Companhia de Pesquisa e Recursos Minerais - CPRM, (por prazo indeterminado) e as áreas atualmente consideradas em disponibilidade pelas regras do atual Código de Mineração, dentro do prazo de seis anos. Passado esse prazo, caso o Poder Concedente não tenha realizado as licitações, as áreas serão consideradas livres para requerimento de Autorizações.

Como já dito anteriormente, a proposta de chamada pública foi completamente extinta. A Concessão será outorgada somente a pessoas jurídicas (art. 29) e mediante celebração de contrato.

O "Substitutivo" mantém a aplicação da Lei 12.462/2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC. Mas já estipula diversos tópicos que estarão no edital de licitação e no contrato de concessão (Arts. 30 a 32 e art. 36).

Nos casos de concessão precedida de Autorização de Pesquisa, é assegurado expressamente ao titular o direito à celebração do contrato de concessão, dispensada a licitação. É

facultado ao titular apresentar o relatório final de pesquisa simultaneamente com o plano de aproveitamento econômico.

A ANM deverá manifestar-se sobre o plano de aproveitamento econômico em cento e oitenta dias. Caso não o faça o PAE será aprovado tacitamente.

O prazo da concessão será de até quarenta anos, prorrogável por períodos sucessivos de vinte anos cada. A concessão não pode ser prorrogada se o titular estiver em inadimplente com suas obrigações contratuais.

Ficou mantida a disposição do PL 5807/2013 de que o Poder Concedente poderá incluir novas condições e obrigações nos contratos de concessão quando da renovação.

O titular pode se apropriar do produto da lavra, rejeitos e estéreis, bem como usar e gozar do imóvel sobre o qual recai o direito minerário e dos outros imóveis necessários ao empreendimento. Tudo como no regime de autorização.

Assim como as autorizações, a concessão poderá ser revogada para realização de obra pública de relevante interesse nacional, assegurados o contraditório e a ampla defesa ao titular do direito minerário.

### **3.2 - DA SERVIDÃO MINERAL E DA DESAPROPRIAÇÃO**

Foi inserido no "Substitutivo" o Capítulo VI, acerca "Da Servidão Mineral e da Desapropriação". A servidão mineral é importante instrumento de viabilização da atividade mineira, é assunto tratado em capítulo próprio no atual Código de Mineração

(arts. 59 a 62) e simplesmente não foi disposto, infelizmente, no PL 5807/2013. O “Substitutivo” o resgata e acrescenta uma inovação, que não está presente na legislação ora vigente, que é a possibilidade de desapropriação do imóvel sobre o qual existem direitos minerários. Todos os custos da desapropriação, incluindo indenização justa e prévia, em dinheiro, serão de responsabilidade do titular dos direitos minerários.

### **3.3 - DO REGISTRO MINERAL**

Inovação também é o Capítulo VII, que dispõe sobre a figura “Do Registro Mineral”, até então inexistente na legislação minerária, exceto pela norma contida no art. 92 do Código de Mineração, que determina que o DNPM “manterá registros próprios dos títulos minerários”.

Poderão ser inscritos no Registro Mineral os direitos reais de concessões e autorizações, as onerações e gravames, todos os títulos minerários, as cessões de direitos minerários, as servidões, as participações do Superficiário nos resultados da lavra, dentre outros itens expressos nos arts. 46 a 49. Qualquer pessoa poderá requerer certidão do Registro Mineral sem expressar o motivo (art. 50). Isso também é um avanço, pois hoje em dia as certidões somente são expedidas pelo DNPM se o motivo for expresso no requerimento e plausível, bem como a finalidade para a qual servirá a expedição. Há diversos casos em que importantes certidões deixaram de ser emitidas com fundamento em parecer da Procuradoria do DNPM por falta desses requisitos.

### **3.4 - DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA MINERAL**

A nova lei mineral cria o CNPM, que será órgão ligado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Minas e Energia, com diversas atribuições de planejamento e estabelecimento de diretrizes para o setor mineiro (art. 52). O “Substitutivo” manteve todas as atribuições elencadas no PL 5807/2013 e inseriu mais três novos itens relacionados com a conservação do patrimônio geológico, estabelecimento de indicadores de sustentabilidade e elaboração de zoneamento minerário (incisos IX, X e XI).

A melhora mais significativa foi a composição do conselho. No PL 5807, estava determinado que ato do Poder Executivo definiria a composição e a forma de funcionamento do conselho. Tal disposição causava insegurança jurídica, pois não havia a garantia de que o colegiado teria uma formação tripartite, ficando a cargo do Chefe do Executivo alterar sua composição a qualquer tempo. Agora, no texto novo, já fica definido em lei que o CNPM contará com quinze membros de diversos segmentos e de órgãos específicos do Estado (Art. 52, I a XV).

### **3.5 – DA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO**

Fica criada a ANM, cujas competências elencadas no “Substitutivo” (Art. 55) são as mesmas do PL 5807/2013, acrescidas de um item apenas, que é “constituir o contencioso administrativo para julgar os créditos devidos à ANM em primeira instância e os recursos voluntários, assim como os pedidos de restituição do indébito, assegurando o contraditório e a ampla defesa”. A novidade é que o texto agora prevê que os atos praticados no âmbito desse contencioso na ANM devem ser firmados por advogado devidamente inscrito na OAB.

Fica mantida a Taxa de Fiscalização - TF, cujo fato gerador é o exercício do poder de polícia decorrente da fiscalização das atividades de mineração. São definidos na lei os parâmetros de receita para enquadramento das empresas em micro, pequeno, médio e grande portes. Os valores a serem pagos a título de TF estão expressos em tabela específica (Anexo I do "Substitutivo") e variam de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos Reais) a R\$ 80.000,00 (oitenta mil Reais) por ano, de acordo com o porte da empresa e o título minerário vigente.

### **3.6 - DA CFEM**

Assunto de grande interesse do setor mineral, a regulação da CFEM sofreu diversas alterações em relação à proposta original. Caso seja aprovado da forma em que está, o novo Código de Mineração do país conterà normas que estabelecem regras mais claras para apuração e cobrança da CFEM do que a atual legislação, que causa dúvidas e gera controvérsias em certos aspectos.

Quanto ao momento de incidência da CFEM foi incluído no rol "o consumo do bem mineral" ocorrido dentro do próprio "estabelecimento minerador, em outro estabelecimento do titular dos direitos minerários, assim como em estabelecimento de empresa controladora, controlada ou coligada".

Os bens minerais submetidos a processo de industrialização no país, conforme legislação do IPI, terão a CFEM reduzida em 50% em relação à CFEM incidente sobre o bem mineral exportado *in natura*. Todavia, não se aplica tal redução para o consumo dos bens minerais dentro do próprio "estabelecimento minerador, em outro estabelecimento do titular

dos direitos minerários, assim como em estabelecimento de empresa controladora, controlada ou coligada" (§3º do art. 65).

A alíquota máxima permanece de 4%, incidente sobre a receita bruta de venda do bem mineral, deduzidos os tributos incidentes na comercialização. Contudo, agora não está remetida ao regulamento a tarefa de estabelecimento das alíquotas para cada caso, pois isso causaria muita insegurança, já que o Poder Executivo poderia alterar os percentuais exigidos a qualquer momento. Agora, a lei apresenta uma tabela (Anexo II do "Substitutivo"), que expressa os percentuais de acordo com a substância mineral e variando de 0,2% a 4%. No caso das Rochas Ornamentais a alíquota da CFEM é de 0,5% (cinco décimos percentuais).

A distribuição da CFEM arrecadada mudou em relação ao PL 5807/2013 e à atual legislação de regência da matéria, que definem 12% (doze por cento) para a União; 23% (vinte e três por cento) para os estados e 65% (sessenta e cinco por cento) para o município onde ocorre a extração mineral. Pela nova disposição, a União fica com 10% (dez por cento); DF e estado onde ocorre a produção ficam com 20% (vinte por cento); DF e município produtor passam a receber 60% (sessenta por cento).

Como se pode ver, houve redução dos percentuais vigentes hoje. Essa nova distribuição foi definida para privilegiar com 10% (dez por cento) o DF e os municípios não produtores, mas que são impactados pela atividade de mineração devido à passagem em seus territórios de infraestrutura rodoviária, ferroviária e hidrovieária para transporte do minério, bem como da instalação de pilhas de estéril, barragens de rejeito, plantas de beneficiamento e outras previstas no PAE (art. 68).

Estados e municípios ficam obrigados a prestar contas anuais da aplicação da CFEM, devendo ser criados no âmbito estadual e municipal e do DF conselhos de representação da sociedade e do setor produtivo para acompanhamento da aplicação da CFEM.

Os prazos de decadência e prescrição, que hoje são definidos na legislação esparsa e causam grandes demandas entre mineradores e o DNPM, estão definidos no novo texto, sendo cinco anos para decadência e cinco anos para a prescrição. Assim, caso o minerador fique inadimplente com a obrigação de pagar a CFEM, a ANM terá o prazo de cinco anos para notificá-lo, contado a partir do fato gerador. A notificação interrompe a contagem do prazo.

A partir da notificação, o Poder Público terá cinco anos para efetuar a cobrança judicial. Prescreve também em cinco anos o direito de ação do minerador para pedir a restituição de pagamento indevido ou a compensação dos valores.

A lei assegurou que qualquer majoração ou redução da CFEM a partir da publicação da nova lei somente produzirá efeitos no exercício seguinte, garantindo também a anterioridade nonagesimal. Ou seja, em qualquer hipótese a alteração não entra em vigor em menos de noventa dias contados da sua publicação.

Com relação à responsabilidade dos sucessores, aplicar-se-ão as regras já previstas no Código Tributário Nacional.

### **3.7 – TÍTULOS DE CRÉDITO MINERAIS**

O “Substitutivo” inova mais uma vez ao criar os títulos de créditos minerários. Tratam-se de cédulas que podem ser emitidas por pessoas físicas, jurídicas ou cooperativas que se dediquem à pesquisa e à lavra mineral com objetivo de obter financiamento para os projetos. Os títulos poderão ser negociados nos mercados de bolsa e de balcão como ativos financeiros e os seus rendimentos serão isentos de Imposto de Renda para pessoas físicas e jurídicas.

Os novos títulos podem ser uma importante ferramenta para viabilizar a pesquisa mineral e a lavra pelas pequenas e médias empresas, especialmente pelas chamadas *junior companies*, pois poderão ser negociados (compra e venda) como se fosse uma bolsa de valores paralela. Já que no Brasil normalmente os custos da oferta de ações em bolsa de valores é muito alto para pequenas e médias empresas, os títulos de crédito mineral podem criar um novo mercado no setor de mineração. No Canadá e na Austrália as bolsas de valores são importante fonte de financiamento para as empresas de exploração mineral. No Canadá são cerca de 1700 empresas listadas na duas principais bolsas de valores (TXT e TSX Venture Exchange), enquanto no Brasil não chegam a dez as empresas na Bovespa.

### **3.8 – DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS**

No capítulo “Das Sanções Administrativas”, antes a aplicação de multas e suspensão da atividade, foi inserida a penalidade de advertência (art. 76). A apreensão de minérios e equipamentos foi excluída, sendo prevista agora somente no caso de atividades clandestinas (art. 78).

As multas irão variar de R\$ 10.000,00 (dez mil Reais) a R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de Reais), levados em consideração a gravidade da infração, o porte da empresa, as circunstâncias atenuantes e agravantes de acordo com o estabelecido pela ANM.

Uma novidade importante é que se um direito minerário for declarado caduco pela ANM o antigo titular não poderá disputar a área por um período de dois anos. Nem mesmo sociedades controladoras, controladas ou coligadas ao titular que deu causa à caducidade poderão pleitear a área perdida.

### **3.9 - DA ONERAÇÃO DE DIREITOS MINERÁRIOS**

Agora a proposta da nova lei mineral é permitir que os direitos minerários outorgados sejam dados em garantia de financiamentos das atividades relacionadas ao desenvolvimento da mina, por meio de penhor ou de propriedade fiduciária.

As regras para o penhor são as mesmas do Código Civil, mas há disposições específicas para os contratos envolvendo direitos minerários como, por exemplo, a nulidade da cláusula que autoriza o credor pignoratício a ficar com os direitos minerários caso a dívida não seja paga no vencimento. O credor só poderá ficar com os direitos minerários se comprovar ter os requisitos legais para se tornar titular dos mesmos ou ser associado a empresa com essa condição (art. 80).

A propriedade fiduciária será constituída, transferindo-se a propriedade ao credor e mantendo-se a posse do titular dos direitos minerários. Caso a dívida não seja paga o

credor não poderá ficar com os direitos minerários,, sendo obrigado a vende-los para quitação do seu crédito.

Os atos deverão ser averbados perante a ANM.

Também poderão as partes estipular o valor dos direitos minerários considerando ou não as reservas existentes na área.

### **3.10 - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS**

O prazo anterior, de noventa dias para os requerentes de autorização de pesquisa feitos na atual legislação manifestarem seu interesse em prosseguir com o processo, passou para cento e oitenta dias. As áreas para as quais os interessados não demonstrarem intenção de prosseguir ficarão livres para novos requerimentos, ao contrário do que dizia o PL 5807/2013, que as remetia para licitação (art. 106).

As condições para os títulos existentes na vigência do Código de Mineração serão preservadas para minas manifestadas, concessões de lavra, grupamentos mineiros, requerimentos de pesquisa (considerada a obrigação do interessado manifestar-se, conforme acima descrito).

As Guias de Utilização serão prorrogadas até a outorga definitiva dos direitos minerários. Na vigência da nova lei não mais existirão Guias de Utilização, pois na fase de Autorização de Pesquisa já é prevista a lavra experimental.

Os direitos minerários em fase de lavra que estiverem com seus trabalhos suspensos ou paralisados serão declarados caducos, exceto se houver pedido de suspensão já protocolado; se

a paralisação for tecnicamente justificada; se houver a ocorrência de caso fortuito ou força maior e, em último caso, se houver atraso na concessão de licença ambiental pelos órgãos competentes.

Fica criada uma interessante disposição que veda a criação de qualquer atividade que tenha potencial de criar impedimento à atividade de mineração independente de prévia anuência da ANM.

Os titulares de registro de licença terão o prazo de trinta dias para convolação do título em Autorização de Aproveitamento de Recursos Minerais.

Enfim, são essas as principais alterações trazidas pelo "Substitutivo" em relação ao PL 5807/2013.

#### **4 - OS IMPACTOS PARA O SETOR DE ROCHAS ORNAMENTAIS**

Depois de proceder à análise das principais alterações trazidas pelo "Substitutivo", a seguir estão destacados os pontos que podem ser considerados positivos ou negativos especificamente para a produção e comercialização de bens minerais caracterizados como rochas ornamentais.

##### **a) POSITIVOS:**

O primeiro ponto positivo é que a outorga de direitos minerários para exploração de Rochas Ornamentais será feita exclusivamente pelo Regime de Autorização de Aproveitamento de

Recursos Minerais, mediante o requerimento de direitos minerários pelo interessado (Art. 18).

O requerimento seguirá o princípio da prioridade. Ou seja, deverá ser apresentado para área considerada livre, sendo prioritário o requerimento que primeiro for protocolizado perante a ANM. Não são necessários trabalhos de pesquisa mineral, exceto em casos específicos em que a ANM exija tais trabalhos. As regras, porém ainda serão definidas em regulamento.

O prazo máximo de validade do direito minerário aumentou de até dez anos para até trinta anos, podendo ser prorrogado sucessivamente por períodos de quinze anos.

Embora não possa ser comemorado propriamente como um ponto positivo, pois vai depender de cada caso, a competência para outorga de Autorizações de Aproveitamento de Recursos Minerais pode ser delegada aos estados da Federação. Dependendo do interesse do Poder Público Estadual em desenvolver esse tipo de atividade, pode ser que surjam sistemas de outorga rápidos e eficientes.

O titular dos direitos minerários poderá se apropriar do produto da lavra, de rejeitos e estéreis. Essa disposição é um avanço muito interessante, especialmente para o Setor de Rochas Ornamentais, que muitas vezes trabalha com o grande volume de rejeitos.

Direitos Minerários agora têm natureza de Direito Real. Também fica garantido o direito de uso e gozo do imóvel público ou particular sobre o qual recaia a Autorização e "de outros imóveis necessários ao empreendimento" (Art. 20, IV). Isso vai beneficiar de forma geral todo o setor de mineração, mas aponta-

se aqui como uma vantagem para os produtores de rochas ornamentais, pois haverá mais garantias do minerador em face do Superficiário. A relação com o proprietário ou possuidor do terreno nem sempre é pacífica e há uma grande confusão, especialmente por parte dos magistrados no momento de decidir acerca das questões entre mineradores e superficiários. A carência, na legislação de hoje, da expressa natureza de direito real, leva a decisões que afastam a mineração e passam por cima do próprio interesse nacional em favorecimento de um particular que não deseja atividades minerais em suas terras ou pleiteia valores maiores do que os oferecidos ou estabelecidos em lei.

Outro avanço é que a instituição de servidões está garantida e que haverá a possibilidade de desapropriação do imóvel caso o minerador deseje, desde que arque com as despesas e a indenização do Superficiário.

Do ponto de vista institucional, para o setor, a composição do CNPM previamente definida em lei traz mais segurança jurídica e previsibilidade das decisões e posicionamentos do que a existência da possibilidade da composição do Conselho mudar por simples ato do Poder Executivo.

No caso das Rochas Ornamentais a alíquota da CFEM foi reduzida dos atuais 2,0 (dois por cento) para 0,5% (cinco décimos percentuais), embora a base de cálculo seja o faturamento bruto em vez do líquido.

A criação das novas formas de financiamento, que favorecem pequenos empreendimentos, como os Títulos de Créditos Minerários, que permitirá às empresas emissão de papéis para negociação em mercados paralelos às bolsas de valores e o penhor

e a propriedade fiduciária, dando-se o direito minerário em garantia.

Nas disposições transitórias garante-se a continuidade do trabalho com Guias de Utilização, renovando-as sucessivamente até que seja o título definitivo outorgado.

**b) NEGATIVOS:**

O requerimento prioritário será seguido da celebração do Termo de Adesão, cujas regras serão definidas em regulamento pelo Poder Concedente. Assim, não se sabe quais serão essas regras.

O texto proposto não deixou claro se será possível a outorga de AARM para pessoas físicas, como o fez para a Autorização de Pesquisa.

Os titulares de AARM deverão estar atentos à nova penalidade para a falta de entrega do "RAL" por dois anos consecutivos: caducidade do título (Art. 21, §§ 1º e 2º).

Possibilidade, para fins de realização de obras públicas de relevante interesse nacional, do Poder Concedente revogar as concessões e autorizações de direitos minerários.

Fica instituída a Taxa de Fiscalização, a ser paga anualmente, aumentando os custos do minerador.

**5 - CONCLUSÕES**

De certa forma, os impactos positivos para o Setor de Rochas Ornamentais são basicamente aqueles que ocorrem para todas as atividades de mineração de pequeno e médio porte.

Sendo o regime de AARM uma garantia do princípio da prioridade, da falta de apresentação de relatório final de pesquisa (em regra), da possibilidade de pessoas físicas requererem direitos minerários, a redução da alíquota da CFEM, além dos avanços pela criação de novas formas de financiamento da atividade e, especialmente, a instituição de garantias maiores do minerador com a redução do grau de discricionariedade imposto pelo PL 5807/2013, pode-se dizer que, de forma geral, os avanços são maiores do que os retrocessos e o Setor de Rochas Ornamentais ganha com a aprovação da proposta no estado em que se encontra hoje.

SMJ,

GUILHERME FONSECA LIMA  
OAB-BA 22.604