



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal **Carlos Magno (PP/RO)**

OF.0302/CM/2012

Brasília, 19 de setembro de 2013.

Excelentíssimo Senhor
Deputado **GABRIEL GUIMARÃES**
Presidente da Comissão de Mineração
Nesta

Assunto: Carta do Estado de Rondônia sobre o PL 5807/2013.

Excelentíssimo Senhor,

Dirijo-me a Vossa Excelência para cumprimentá-lo respeitosamente e na oportunidade encaminhar para seu conhecimento, cópia da **Carta do Estado de Rondônia sobre o Projeto de Lei 5.807/2013 do Novo Marco Regulatório da Mineração**, elaborado por representantes do setor, que participaram do encontro realizado em Porto Velho/RO.

Atenciosamente,

CARLOS MAGNO
Deputado Federal
PP/RO

**CARTA DO ESTADO DE RONDÔNIA SOBRE O PROJETO DE LEI
5.807/2013**

DO NOVO MARCO REGULATÓRIO DA MINERAÇÃO

O Estado de Rondônia, representado na oportunidade pela Companhia de Mineração do Estado de Rondônia – CMR, reuniu-se com entidades representativas do setor da mineração, notadamente a Federação Nacional dos Garimpeiros – FENAG, a Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB/RO, as cooperativas que atuam no ramo mineral, a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais/Serviço Geológico do Brasil – CPRM, com o objetivo de discutir e produzir um documento a respeito do Projeto de Lei n. 5.807/2013, que materializa a proposta do Poder Executivo enviado ao Congresso Nacional, cujo objeto é instituir o novo Marco Regulatório da Mineração no Brasil. A matéria encontra-se em fase de análise na Câmara dos Deputados, que está realizando audiências públicas para colher informações apresentadas pelo setor mineral, com o propósito de elaborar um relatório e aperfeiçoar o texto do projeto para submetê-lo ao Plenário.

O Estado de Rondônia, por sua natural vocação mineraria em geral, colocando-se em oitavo lugar em termos de produção mineral brasileira, somada à grande porção com ocorrências de aluviões, e, o principal produtor de estanho, o segundo maior produtor de ouro, e neste caso, o principal na extração subaquática do País, com predominância na atividade garimpeira, expõe a sua preocupação com a democratização e a cidadania no que tange ao acesso e manutenção dos empreendimentos minerários, a demarcação conceitual e constitucional da atividade mineraria para fins de regulação, a concepção da Governança Pública, entre outros aspectos, vem apresentar o produto da reunião, de forma pontual, a seguir:

1 – Marco Regulatório: pontos conceituais e características

- 1.1 A noção de **marco regulatório** remete à definição de fronteiras normativas bem definidas sobre a atividade econômica objeto de regramento. O PL não demarca de forma clara: a) os limites do seu alcance frente ao setor mineral como um todo (atividade garimpeira, mineração em terras indígenas, etc.); b) os limites do Poder Executivo federal frente a importantes temas, como definição de áreas de concessão, pesquisa e prospecção mineral, composição e condução da competência do Conselho Nacional de Política Mineral (CNPM) e estruturação da Agência Nacional de Mineração (ANM). Resulta do texto o domínio pleno do Poder Executivo federal quanto a assuntos estratégicos do setor mineral, o que não encontra correlação com o histórico da atividade;
- 1.2 Não há no texto do PL, propriamente, uma **regulação setorial**, dando-se ênfase à modificação da Governança Pública em benefício da União, criando obstáculo à instituição de um **federalismo mineral**, ao alijar os demais entes federados, os representantes do setor e a sociedade do processo de tomada de decisão que tenha por objeto a concepção de políticas públicas e decisões estratégicas (**democracia**

mineral), praticamente limitando a participação na distribuição dos resultados da CFEM;

- 1.3 O tratamento constitucional da mineração é amplo, podendo-se identificar 14 (quatorze) tópicos que estão relacionados ao assunto, o que demonstra a importância estratégica da atividade mineral e sua relevância no processo constitucional. É possível inferir, com algum esforço, um extenso **conceito constitucional de mineração**, cujo núcleo econômico encontra-se no art. 176 da CF/88, ao lado de temas de alta relevância que permite identificar a concepção de um **Estado Regulador Ambiental da Mineração**, com características federativas, promotor do cooperativismo e da atividade garimpeira. Em muitos aspectos, principalmente no que tange à **linguagem setorial**, há conexão normativa entre o atual Código de Mineração e o texto constitucional, principalmente no que tange à relação entre pesquisa e lavra, respectivamente exercidas mediante autorização e concessão - estas com características minerárias -, a atividade garimpeira e o cooperativismo mineral. Sob o pretexto de instituir um “novo” marco regulatório da mineração, o PL retrocede na história, resgatando características do período colonial da história brasileira, não desdobrando os tópicos já delineados constitucionalmente, padecendo de uma incompatibilidade sistêmica, tangenciando pontos sensíveis calcados em **matrizes constitucionais**, deixando de promover a maior participação e estruturação dos Estados, Municípios e Distrito Federal, frente aos macro-objetivos do setor mineral;
- 1.4 Os participantes da reunião propõem uma ampla discussão tendo por objeto o aperfeiçoamento do marco regulatório da mineração, com metodologia clara e transparente orientada por um **diagnóstico atual** da realidade mineral, com os seguintes objetivos: a) identificar os pontos de estrangulamento; b) demarcar os desafios para prospectar e regular as oportunidades de desenvolvimento; c) equilibrar todos os aspectos (econômicos, sociais e ambientais), mediante Governança Pública democrática, participativa e eficiente; d) conceber e aperfeiçoar mecanismos de incentivo de mercado e linhas de crédito; e) valorizar a segurança jurídica, com a possibilidade constante de revisão da regulação sem retrocesso, com enfoque no planejamento estratégico capaz de enfrentar os gargalos, encontrando soluções inteligentes;

2 – Dos regimes de aproveitamento mineral

- 2.1 A extinção do **direito de preferência** (art. 11 do atual Código de Mineração), sob o argumento de aumento da competitividade e combate à especulação foi rechaçada de forma veemente pelos participantes da reunião, que defenderam a manutenção do instituto como um dos fundamentos do setor e promotor da democratização do acesso ao recurso mineral. É pacífica a conclusão em relação a algumas imperfeições do direito de preferência, que precisam ser corrigidas, tais como a falta de limitação (quantidade) para a formulação de requerimentos e prazos mais rígidos, acompanhados de fiscalização, providências que podem combater os efeitos negativos utilizados como argumentos para a concepção do PL. A extinção do

direito de preferência foi entendida como atitude radical contra-evolutiva, já que a formatação do projeto não enveredou pela via da problematização seguida dos ajustes. Dados inferidos nos órgãos do próprio governo mostram que, em média, o tempo de pesquisa mineral no Brasil não supera a média internacional, sendo tolerável na atividade de mineração. A correção de distorções, de exemplos pontuais, mediante diálogo com representantes do setor e melhor gestão pública integrada entre os níveis federativos e diferentes órgãos públicos, mostra-se um caminho mais eficiente e eficaz para enfrentar os desafios inerentes aos efeitos parciais negativos do direito de preferência.

- 2.2 O histórico de desestruturação e ineficiência na gestão pública voltada à mineração é um dos maiores gargalos da atividade minerária. A modernização de técnicas administrativas, adoção de tecnologias, contratação e capacitação de servidores, mudança de cultura organizacional, antes e independentemente de qualquer modificação legislativa, modificações consideradas um dever do Estado e contrapartida da arrecadação, são partes de um grande **problema político** (tomada de decisão), cuja solução pode impulsionar a atividade minerária de forma mais contundente do que o texto do PL, aperfeiçoando, na execução, os regimes de aproveitamento dos recursos minerais disponíveis;
- 2.3 A concepção dos regimes de concessão e autorização para o aproveitamento dos recursos minerais no texto do PL segue as mesmas características das concessões de **serviços públicos** que estão na órbita de competência de outras agências (ANATEL, ANEEL, ANP, ANAC, ANTT, ANTAQ, etc.). A mineração é uma atividade produtora de bens, mediante serviços que lhe são especificamente correlatos. Dar tratamento jurídico à mineração nos moldes das demais concessões de serviços públicos constitui uma leitura exorbitante do art. 175 da CF/88, resultando num equívoco, pois, ao mencionar autorização e concessão para a atividade mineral, o constituinte o fez em correlação à pesquisa e à lavra (§ 1º do art. 176 da CF/88), respectivamente, ou seja, adotando para a terminologia constitucional a lógica específica do setor, o que deve ser respeitado na estruturação da regulação. Concessão e autorização na atividade de mineração e concessão de serviços públicos são institutos distintos no próprio texto constitucional, resultando em incompatibilidade abstrata a identificação promovida no PL. Nesta linha, o § 2º do art. 6º do PL apresenta uma flagrante inconstitucionalidade (o § 1º do art. 176 da CF/88 é expresso ao elencar os “brasileiros” como possíveis titulares dos direitos minerários), lesando a cidadania brasileira, ao vedar a concessão de título minerário à pessoa física, que historicamente, sempre pôde ter acesso, em condições de igualdade, aos recursos minerais, desde que cumpridas as exigências da legislação. No ponto da autorização e da concessão de títulos minerários, o PL distorce a correta leitura do texto constitucional;
- 2.4 Os participantes da reunião destacaram a completa falta de parâmetros normativos para a concentração de poder político no Executivo federal, quanto à definição de novas áreas de concessão e minerais sujeitos ao regime de autorização mediante

chamada pública. Como decorrência da extinção do direito de preferência, as empresas mineradoras e os empreendedores minerários podem definharem, por falta de novos sítios de exploração;

- 2.5 A pesquisa e a prospecção minerárias constituem autênticos **serviços do setor mineral**, sendo a *expertise* hoje acumulada fruto de anos de investimento e árduo trabalho, assumindo os titulares de direitos minerários o alto risco da atividade. É preciso estabelecer um nexo mais seguro entre a pesquisa e a lavra, dotando de mais segurança jurídica o empreendedor que investe na descoberta de novas áreas e modernas técnicas de prospecção. Tal ajuste – entre os títulos - pode ser obtido com o aperfeiçoamento do modelo de outorga existente, resultando a estatização da atividade de pesquisa em verdadeiro retrocesso e provável engessamento da atividade de mineração. Foi apontada ainda a falta de critérios prévios e transparentes para a outorga dos títulos minerários, invocando-se a necessidade de vinculação do ato, com direito subjetivo ao requerente da lavra;
- 2.6 O art. 7º do PL é incompatível, do ponto de vista abstrato, com o inc. IX do art. 20 e seu § 1º, da CF/88, pois exorbita a titularidade dos recursos minerais, constitucionalmente definida, inclusive levando-se em conta a definição do inc. XV do art. 2º do próprio PL. A ampliação da titularidade da União, por equiparação, ofende, ainda, dois princípios: a) da livre iniciativa, em que as empresas podem proteger o sigilo das informações, de reconhecido valor estratégico no âmbito privado; b) e da razoabilidade e racionalidade das leis, de estatura constitucional, com sede em cláusula pétrea (inc. LIV, art. 5º, CF/88), ao equiparar os meios (acervo técnico constituído pelos dados e informações), ao resultado, que pode ser objeto de participação do poder público, na forma de lei;
- 2.7 A substituição de práticas consagradas no setor mineral por uma condução intervencionista é uma das principais críticas dos participantes da reunião, que se posicionam contra o modelo de licitação proposto no PL, para o acesso aos recursos minerais. Petróleo, Gás, Portos, Aeroportos, Telecomunicações, Energia Elétrica (geração e distribuição), Transportes, Saúde, constituem, ora monopólio da União, que outorga alguns serviços, ora serviços típicos que, na qualidade de **insumos indivisíveis**, podem ser concedidos para empresas que conseguem apresentar as melhores propostas **para algo que é comum**. Na atividade de mineração, existem **singularidades** inerentes a cada minério ou grupos de minérios, tendo em vista a cadeia de suprimentos e valor e sua alocação no mercado, interno ou externo, infraestrutura e logística, provocando **variáveis** de investimentos, metodologias e estratégias de mercado, em tudo **incompatíveis** com um modelo geral de licitação. A competitividade que fundamenta a licitação pública decorre do padrão do objeto a ser adjudicado, o que não se identifica à competitividade no setor mineral, decorrente de **particularidades** que surgem com a necessidade de prospecção e pesquisa, passando pela lavra até a comercialização do produto, renovando-se a vida no setor com a descoberta de novas áreas de mineração, beneficiando-se a União – proprietária do subsolo – dos resultados da

lavra. Ademais, segundo o inciso XXI do art. 37 da CF/88, devem ser objeto de processo de licitação pública as obras, serviços, compras e alienações, não classificando-se a atividade de exploração de recursos minerais entre essas hipóteses, em consonância ao já mencionado **conceito constitucional de mineração**;

3 – Atividade garimpeira, cooperativismo e territorialidade

- 3.1 O modelo constitucional de mineração dispensou especial atenção para: a) “áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa” (inc. XXV do art. 21 da CF/88), cujo estabelecimento é um dever constitucional da União, ainda não cumprido; b) o cooperativismo mineral garimpeiro (§§ 4º do art. 174 da CF/88), como tópico da **constituição econômica**, com favorecimento de organização e “prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis”;
- 3.3 O PL não trata dos importantes assuntos - de nível constitucional – indicados no subitem anterior, apresentando uma **lacuna demarcatória** no ponto, fazendo **tabula rasa** dos milhares de micro, pequenos e médios empreendedores do setor mineral, que podem ficar sem voz no debate do marco regulatório que lhes diz respeito, afetando de forma grave a **legitimidade** do texto e do seu alcance;
- 3.4 A atividade garimpeira e o respectivo regime de permissão, apesar da dicção do art. 57 do PL, serão diretamente afetados por vários aspectos do novo marco regulatório, tais como a cobrança da CFEM, a falta de parâmetros normativos claros na definição das áreas de concessão e autorização, as novas diretrizes do setor mineral (art. 1º do PL), bem como a atuação da ANM, em substituição ao DNPM;
- 3.5 O regime de permissão da lavra garimpeira merece ajustes legislativos, sem retrocesso, para garantir aos requerentes no processo de acesso, gestão e renovação do título minerário, maior nível de segurança jurídica no exercício da atividade. A noção de marco regulatório pode e deve contemplar este importante regime do setor mineral, ainda que em outro diploma legislativo, mas integrado normativamente a uma espécie de “diploma-mãe” dotado de parâmetros que desdobram legitimamente o modelo constitucional de mineração;
- 3.6 O art. 57 do PL suscita ainda a importante discussão da **territorialidade**: a localização geográfica é um aspecto fundamental do empreendimento minerário. Neste caso, o setor é completamente carente de **gestão estratégica** para direcionar os rumos da atividade, mapeando as áreas de mineração e alocando recursos, linhas de crédito, programas e projetos, infraestrutura e logística, de acordo com a vocação e atendendo às necessidades locais. Aponta-se mais esta grave lacuna demarcatória no PL, que, ao mencionar a definição das áreas de concessão, e por exclusão, as áreas de autorização, **instala** uma promessa de irrelevância e de indefinição do futuro da permissão da lavra garimpeira, que ficará em segundo plano, podendo ser atingida a qualquer momento, sem transparência e possibilidade

de controle, diante da falta de limites claros à competência do CNPM, contaminando a Governança Pública como um todo. Convocar o setor para a discussão da **territorialidade** é imperioso para o desenvolvimento do setor mineral e independe de novo marco;

4 – A questão ambiental

- 4.1 A “questão ambiental” é o maior desafio da mineração, hoje. Percebe-se uma clara lacuna no PL em relação à questão ambiental, conforme pontuado a seguir;
- 4.2 Trata-se de um problema *hipercomplexo* e um dos pontos é o desconhecimento da realidade mineral. Desta forma, o desenho e a implementação de ferramentas para a percepção do negócio mineral pela sociedade, visando atingir-se o reconhecimento de que a mineração está na base das condições de qualidade de vida, assumindo e definindo as lideranças do processo, são tópicos relevantes para bem equalizar a questão ambiental, caso o setor pretenda produzir o minério e os serviços agregados sem pressões e barreiras típicas quando está em jogo a sustentabilidade da atividade;
- 4.3 Os estudos e as discussões precisam avançar para as seguintes noções: a) a sustentabilidade da relação entre o bem-estar dos ecossistemas e os resultados das atividades minerárias, medidos em termos sociais, ambientais e econômicos; b) a conscientização de todos os setores da sociedade acerca da dimensão da dependência e do impacto das atividades humanas sobre os ecossistemas e as possíveis ramificações; c) a estruturação de metodologias de apoio aos processos de tomadas de decisões sustentáveis, públicas e privadas, no desenvolvimento pró-ativo de estratégias de gestão de riscos e oportunidades para o setor mineral, decorrentes da dependência e do impacto das atividades humanas nos ecossistemas;
- 4.4 Sem integrar os problemas e desafios da sustentabilidade ambiental - para ultrapassar a atual situação de “gargalo”, passando a ser solução, ou parte da solução -, ao processo de tomada de decisões públicas e privadas, o setor mineral não terá um marco regulatório à altura dos seus imensos obstáculos, impedindo-lhe o desenvolvimento na conformidade das exigências que estão claramente se desenhando;

5 – Arrecadação e benefícios sociais

- 5.1 Os participantes apontam retrocesso no que tange à cobrança da CFEM. A possibilidade abstrata de aumento da alíquota e a diminuição dos itens de dedução da base de cálculo foram ressaltadas como um duplo efeito negativo da proposta, consolidando-se como fator de aumento do custo operacional da atividade, que já é alto, igualmente no que tange aos investimentos e suscetibilidade internacional ao preço das *commodities*;

- 5.2 Na realidade, o atual modelo da CFEM já apresenta necessidade de aperfeiçoamento, devendo-se tornar mais claros os componentes da base de cálculo, para permitir uma forma mais justa de inclusão dos custos operacionais na dedução, incentivando o desenvolvimento da atividade;
- 5.3 Conceituada como receita patrimonial, a arrecadação da CFEM pode ser otimizada mediante adoção de ferramentas modernas de tecnologias da informação e convênios de cooperação técnica entre a autarquia federal e os demais entes federados.
- 5.4 Considerando a riqueza gerada e o volume financeiro movimentado pela atividade minerária, devem ser pensados modelos de benefício social e setorial com a instituição de fundos diretamente ligados à arrecadação, estruturando-se a governança e os modelos para destinar os recursos aos investimentos em infraestrutura, logística, capacitação técnica, certificações e compensações, em nível local, regional e nacional, mediante a participação do setor e da sociedade, como forma de estabelecer umnexo estreito entre a produção econômica e os resultados colhidos, melhorando índices de desenvolvimento humano, rumo à caracterização do conceito de sustentabilidade.

CMR – Companhia de Mineração de Rondônia

OCB/RO – Organização das Cooperativas Brasileiras em Rondônia

FENAG – Federação Nacional dos garimpeiros

COOGARIMA – Cooperativa dos Garimpeiros do Rio Madeira

APROGEO – Associação profissional dos Geólogos de Rondônia

Cooperativas Produtoras de Estanho na região de Ariquemes/RO – Representadas

Este documento contou com a consultoria do jurista Dr. Janus Pntoja

..