

Belo Horizonte, 24 de novembro de 2021.

Ofício AMIG 124.2021

**À Excelentíssima Senhora Deputada Federal
Greyce Elias
Relatora do GT – Código de Mineração – Decreto-Lei 227/67**

c/c para os Exmos.(as) Srs.(as) Deputados(as) Federais membros do GT – Código de Mineração – Decreto-Lei 227/67

Exma. Sra. Deputada,

A ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS MINERADORES DE MINAS GERAIS E DO BRASIL - AMIG, entidade que há mais de trinta anos em defesa dos municípios mineradores de Minas Gerais, dando uma contribuição significativa também ao desenvolvimento da "Mineração Brasileira", vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, em virtude de sua longa experiência com a atividade de mineração, expor alguns pontos de observação como também o posicionamento da AMIG e dos municípios mineradores, à minuta do novo Código de Mineração apresentada aos Prefeitos(as) e gestores públicos municipais na reunião virtual realizada no dia 22/11/2021, no sentido de contribuir para esta importante iniciativa da Câmara Federal, cuja relatoria está em vossas mãos.

De forma preambular, ratificamos, ainda de forma sintética, algumas questões acerca do Código de Mineração vigente, qual seja, o Decreto-Lei nº 227/1967:

- a) O instrumento normativo, infelizmente, se encontra defasado, anacrônico, merecendo ampla reflexão e reformulação do Congresso Nacional em prol dos empreendedores minerários, dos entes federados, da agência reguladora do setor e, principalmente, da sociedade brasileira;
- b) Sob a ótica dos empreendedores minerários, a legislação necessita ser mais clara, de modo a estabelecer significativa segurança jurídica e celeridade no tratamento dos procedimentos (principalmente os de licenciamento/outorga);

- c) Sob a ótica dos entes federados, é fundamental que a legislação que regulamenta a mineração no país não perca de vista os fundamentos básicos estabelecidos pela Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/1988, que logo em seu art. 1º, estabeleceu que a República é “formada pela união indissolúvel de Estados e Municípios e do Distrito Federal”, trazendo claro corolário da primazia do pacto federativo estabelecido entre estes entes na constituição do Estado Democrático de Direito.
- d) Sob a ótica da agência reguladora, é fundamental que a atuação da Agência Nacional de Mineração – ANM esteja alinhada com as regras insculpidas na Lei Federal nº 13.575/2017 (lei que criou a ANM) e que seja definitivamente respeitados os preceitos da Lei Federal n. 8.001/1990 (alterado pela Lei Federal n. 13.540/2017) ao determinar receita de 7% da Compensação Financeira pela Exploração Mineral - CFEM, para a referida autarquia especial, de modo que a mesma possa cumprir sua finalidade de promover a gestão dos recursos minerais da União, bem como a regulação e a fiscalização das atividades para o aproveitamento dos recursos minerais no País, competindo-lhe, dentre outras: a implementação da política nacional para as atividades de mineração; a gestão dos direitos e os títulos minerários para fins de aproveitamento de recursos minerais; e a fiscalização da atividade de mineração no país.

Neste sentido, de modo a observar todas estas dimensões apontadas, vimos por meio deste apresentar alguns pontos que a AMIG e, especialmente, os municípios mineradores e dos municípios impactados pela atividade de mineração discutiram acerca do texto-base apresentado por Vossa Excelência:

Pontos de Observação/ Posicionamentos da AMIG e dos municípios mineradores

1. Art. 1º. Compete à União organizar a administração dos recursos minerais, a indústria de produção mineral e a distribuição, o comércio e o consumo de produtos minerais.

§ 1º A organização inclui, entre outros aspectos, a regulação, a disciplina e a fiscalização da pesquisa, da lavra, do beneficiamento, da comercialização e do uso dos recursos minerais.

Comentários/Posicionamento da AMIG e dos municípios mineradores

Importante destacar que a competência da União em organizar a administração dos recursos minerais não pode retirar a competência de estados e municípios no registro, acompanhamento e fiscalização das concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios, conforme reza o art. 23, XI, CRFB/1988:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

Aliás, é importante destacar que essa competência comum já foi objeto de apreciação do E. Supremo Tribunal Federal, em especial no julgamento da ADI 4606/BA, conforme se destaca o item 3 da ementa do referido julgado:

3. As providências enumeradas no art. 23, XI, da CF – registro, fiscalização e acompanhamento – possibilitam o controle pelos demais entes federativos das quotas-partes repassadas a título de compensação financeira pelos órgãos federais, com a possibilidade de criação de obrigações administrativas instrumentais, a serem observadas pelas concessionárias instaladas nos respectivos territórios.

Portanto, cabe ao texto normativo em discussão, definir a competência da União nos limites das competências determinadas pela CRFB/1988, qual seja, competência legislativa (que, no caso é privativa, nos termos do art. 22, CRFB/1988), da competência material (que, no caso da mineração pode ser exclusiva – art. 21, CRFB/1988 ou comum – art. 23, CRFB/1988).

Aglutinar estas competências em um só dispositivo pode gerar confusão conceitual (que se reverbera em insegurança jurídica) e, até mesmo, eivar o dispositivo de inconstitucionalidade.

2. Art. 1º, § 2º O aproveitamento dos recursos minerais é atividade de utilidade pública, de interesse social, de interesse nacional e essencial à vida humana, na qual deverá sempre se observar a rigidez locacional das jazidas.

Comentários/Posicionamento da AMIG e dos municípios mineradores

A AMIG também entende (e defende) a importância da mineração para a sociedade brasileira.

Contudo, a adjetivação da atividade da forma prevista (de utilidade pública, de interesse social, de interesse nacional e essencial à vida humana) vem sendo utilizada em diversos normativos brasileiros, tendo, por muitas vezes, desencontros conceituais (e hermenêuticos) que, por fim, acabam por inviabilizar a atividade em função das miríades de entendimentos e aplicações (o que acaba possibilitando, via de regra, até mesmo um certo ativismo judicial).

Dessa forma, considerando que a legislação estabeleceu um dispositivo para tratar dos conceitos dos verbetes (glossário) no art. 4º, a sugestão da AMIG é que estes conceitos estejam definidos no texto normativo, a fim de podermos entender com exatidão o que significam tais expressões (conceitos jurídicos) para fins do direito da mineração.

3. Art. 1º, § 3º O ordenamento territorial será elaborado de modo a prevenir que a expansão urbana inviabilize o aproveitamento mineral, assegurada a participação da Agência Nacional de Mineração – ANM durante sua elaboração.

Comentários/Posicionamento da AMIG e dos municípios mineradores

Nos parece aqui que a dúvida reside na amplitude do termo “**assegurada**”.

Vale registrar que a competência do ordenamento territorial é do município, nos termos, dentre outros, do art. 182, CRFB/1988:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

É evidente (e isso vem sendo cumprido por todos os municípios) que o processo de definição desta regulação, é inclusivo e participativo. Ou seja, a participação da ANM, assim como de toda e qualquer pessoa (física e jurídica) está garantida.

Assim, se for esse o sentido da norma, a mesma se tornaria inócua.

De outro lado, se o sentido da palavra “**assegurada**” for interpretada como uma condição de validade da regulação municipal, “**estariamos diante de uma clara e inequívoca invasão de competência**” estando tal dispositivo em confronto direto com a Constituição.

Outro ponto importante é como se daria essa participação.

Para dar um simples exemplo, no início dos anos 2.000, havia somente 01(um) fiscal do DNPM para atuar nas quase 300 cidades mineradoras do estado de Minas Gerais.

O advento da Lei Federal nº 13.575/2017, que transformou o DNPM em Agência Nacional de Mineração – ANM, pouco contribuiu efetivamente para mudar este quadro, conforme se pode verificar no Relatório de Avaliação elaborado pela CGU – Controladoria Geral da União acerca da ANM – Gerência Regional no Estado de Minas Gerais – exercício 2019¹, que ratificou os mesmos apontamentos, demonstrando cabalmente que a situação da ANM continua crítica.

Importante pontuar algumas informações de suma importância, obtidas pela CGU e disponibilizadas no Relatório de Avaliação, como, por exemplo, a força de trabalho da ANM:

Quadro 4 - Força de trabalho (até maio/2020)

SERVIDORES ATIVOS	2016	2017	2018	2019	2020
Analista Administrativo	76	75	75	75	73
Especialista em Recursos Minerais	246	239	238	239	236
Técnico Administrativo	68	67	67	66	66
Técnico em Atividades de Mineração	38	37	37	37	37
PEC	483	436	422	398	304
Estagiários	185	109	132	139	96
Requisitado	-	1	1	20	27
Comissionado	22	30	28	18	19
Requisitado com Cargo	5	4	10	12	18
Exercício Descentralizado	34	35	36	33	36
TOTAL	1157	1033	1046	1037	912
SERVIDORES CEDIDOS					
Analista Administrativo	3	3	3	3	5
Especialista em Recursos Minerais	8	11	10	9	8
Técnico Administrativo	3	2	3	3	3
Técnico em Atividades de Mineração	2	3	3	3	2
PEC	18	17	19	16	14
TOTAL	34	36	38	34	32

Fonte: Despacho SEI nº 112/SGP-ANM/2020, de 07/07/2020.

Ou seja, em apenas 5 (cinco) anos, o DNPM/ANM perdeu quase 25% (vinte e cinco por cento) de sua força de trabalho, força essa que em 2016 já era insuficiente.

¹ Disponível em <file:///Users/rogeriosmor/Downloads/Relat%C3%B3rio%20Final%20AAC-ANM%202019.pdf>

Portanto, a legislação estaria inovando e trazendo mais atribuições para a ANM, que frise-se, sequer consegue cumprir o papel que lhe foi outorgado pela Lei Federal nº 13.575/2017.

Ou seja, neste ponto o tema precisa ser melhor discutido e delineado.

4. Art. 1º, § 4º A competência de que trata o *caput* é exclusiva da União, sendo dispensados os atos de anuência de Estados e Municípios para a exploração dos recursos minerais.

Comentários/Posicionamento da AMIG e dos municípios mineradores

Como muito bem explanou o prefeito de Ouro Preto/MG, Sr. Ângelo Oswaldo de Araújo Santos, *“o município não pode ser alijado de seu território”*.

É inconcebível (e até mesmo incompatível com a CRFB/1988) que seja definidas ações/intervenções diretas nos municípios sem que os mesmos participem deste processo decisório, seja na esfera de licenciamento minerário (realizado pela ANM), seja na esfera de licenciamento ambiental (geralmente realizado pelos estados).

Dispensa “atos de anuência” (expressão que a lei precisaria definir, delimitar) é negligenciar o pacto federativo, mais do que isso, é desprezar o princípio federativo do Estado Democrático de Direito no Brasil, uma vez que de todos os princípios insculpidos na Constituição Federal de 1988, cinco são declarados e reconhecidos expressamente como fundamentais, sendo os mesmos destacados logo no art. 1º da Magna Carta, *in verbis*:

TÍTULO I

DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

E, estes princípios fundamentam a República **Federativa** do Brasil, república esta que só existe a partir da união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Ou seja, só existe república se existir o Pacto Federativo que une os entes subnacionais.

O modelo de Estado Federado foi construído na América a partir da união das ex-colônias britânicas em meados do século XVIII. Um dos maiores legados deste movimento foi a consagração de três grandes princípios que estruturam a formação do estado federativo definidos por Caliendo² (2012) como:

i) A presença de um pacto federativo de estatura constitucional, com delimitação clara das competências de modo a manter a esfera de autonomia dos entes federados, garantindo a diversidade federativa. ii) A criação de institutos nacionais, tais como Senado, ao lado das estruturas federativas, de tal modo a garantir a permanência de uma unidade na diversidade; e iii) A criação de um sistema federativo na solução de controvérsias de tal modo a manter a máxima coerência possível entre a diversidade e a unidade; entre a Federação e a nação; entre o local, o regional e o governo federal. (CALIENDO, 2012, p. 140).

A despeito dos modelos/regimes de governos implementados no Brasil ao longo de sua história, fato é que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 evidencia a presença destes três grandes princípios, que estão dispostos nos artigos 1º e 18 a 42 (Título III – Da Organização do Estado).

Além disso, o federalismo brasileiro inovou ao estabelecer a participação de três níveis de governo: União, estados e municípios. Ratificou, então, o legislador constitucional o instituto da descentralização intergovernamental, fazendo uma clara e evidente escolha política administrativa pelo fortalecimento do poder local e pela garantia da autonomia dos entes federados. Wilson³ (2010) também coaduna com este pensamento ao reconhecer um avanço e uma inovação na forma federativa adotada pelo Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Enfim, alçado a ente federado, o município passa, em tese, a ter um papel de protagonismo na administração pública, uma vez que é o ente mais próximo das realidades, dos anseios e da vida das pessoas. Ou seja, o pensamento do legislador pátrio no advento da valorização do município perpassa por uma lógica de que cabe ao mesmo destaque (e autonomia) na criação, desenvolvimento e aplicação de políticas públicas tendo em vista a proximidade com a sociedade.

² CALIENDO, P. A **Concentração Tributária da União e o Financiamento das Políticas Públicas**. In: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - CNM. **O Poder Local na construção de uma nova realidade..** Disponível em:

http://www.cnm.org.br/index.php?option=com_docman&task=search_form&Itemid=4

³ WILSON, James Q. **Burocracy: What Government Agencies do and Why They Do It**. IN: PETERS. B. G., PIERRE, J. **Administração Pública Coletânea**. São Paulo: Editora Unesp, 2010

Rua Matias Cardoso, 11 – 7º andar | Santo Agostinho | Belo Horizonte – MG | CEP: 30.170-050 |
Telefone: (31) 3275-3770 | amig@amig.org.br | www.amig.org.br

Nestes termos, a lógica do pensamento federativo estabelecerá uma dinâmica de eficiência, eficácia e efetividade à Administração Pública ímpar, pois as políticas, os programas e as ações dever-se-iam ser planejadas, executadas, monitoradas e avaliadas de maneira integrada, complementar e sistêmica, uma vez que os direitos e as obrigações de cada ente federado estariam estabelecidos, ao passo que o resultado dos tributos seria dividido nesta proporção. A isso foi denominado Pacto Federativo.

Fundamental aqui lembrar as palavras de Lúcio Levi⁴ sobre a federação:

“a federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo. Com efeito, a ideia do Estado de direito, o Estado que submete todos os poderes à lei constitucional, parece que pode encontrar sua plena realização somente quando, na fase de uma distribuição substancial das competências, o Executivo e o Judiciário assumem as características e as funções que têm no Estado Federal” (grifo nosso)

Segundo Almeida⁵ (2013), o Pacto Federativo é o resultado do modelo de federalismo adotado no Brasil, que:

Preconiza-se pela descentralização política (repartição de competências), a participação dos Estados membros nas decisões do Governo Federal e a possibilidade dos estados membros da Federação estabelecerem suas próprias constituições, desde que não destoantes da Constituição Federal. (ALMEIDA, 2013).

Aliás, como já ressaltado, a Constituição Federal da República já preconiza logo em seu art. 1º que, o Estado brasileiro é formado pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal. Não é possível, como muito bem assevera Branco e Mendes (2014)⁶:

[...] proposta de emenda que desvirtue o modo de ser federal do Estado criado pela Constituição, em que se divisa uma organização descentralizada, tanto administrativa quanto politicamente, erigida sobre uma repartição de competência entre o governo central e os locais, consagrada na Lei Maior, onde os Estados federados participam das deliberações da União, sem dispor do direito de secessão. (BRANCO; MENDES, 2014, p. 126)

⁴ NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI, GIANFRANCO PASQUINO, (Coord.) *Dicionário de política*. v. I, p. 482

⁵ ALMEIDA, Dayse Coelho. **O Pacto Federativo brasileiro**. Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 2, n. 61. Disponível em: <http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=187>.

⁶ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

Portanto, todas as questões relativas ao tema mineração (considerando inclusive que a atividade é de utilidade pública, de interesse social, de interesse nacional e essencial à vida humana) deve ser enfrentada a partir do princípio do constitucionalismo que evidencia a primazia do federalismo, **“não podendo estados e municípios serem alijados deste processo”**.

5. Art. 2º, Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos órgãos da administração pública direta e autárquica da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, hipótese em que é permitida, conforme estabelecido em ato da ANM, a extração de substâncias minerais de emprego imediato na construção civil, para uso exclusivo em obras públicas por eles contratadas ou diretamente executadas, respeitados os direitos minerários em vigor nas áreas onde devam ser extraídas as substâncias e vedada a sua comercialização.

Comentários/Posicionamento da AMIG e dos municípios mineradores

A AMIG entende que esta inovação é extremamente benéfica à sociedade brasileira, uma vez que atualmente cada vez se torna mais raro o ente federado assumir diretamente a realização das suas obras públicas, sendo quase na sua totalidade estas políticas públicas desenvolvidas em forma de contratação dos serviços (à luz da legislação vigente que trata o regime de contratações de serviços pela administração).

Neste ponto, há uma clara defasagem histórica, sendo necessária esta atualização que tem o condão, inclusive, de baratear os serviços contratados e aproveitar todo o recurso mineral em favor da sociedade brasileira.

Podemos, no entanto, avançar um pouco mais neste cenário, dispensando o regime de avaliação outorga da ANM, para casos onde estados e municípios necessitem de pouca quantidade de material, restando a esses entes a responsabilidade de executar, acompanhar, registrar e informar à ANM, eventual necessidade.

Neste sentido, sugerimos a inclusão do seguinte texto ao art. 3º:

§2º. A extração de areia e cascalho, fora da calha regular de curso d'água e sem intervenção em Áreas de Preservação Permanente, cujo material retirado seja por órgão público e com uso exclusivo para obra pública, até o limite de 12000m³/ano, ficam dispensados de licenciamento em âmbito municipal, estadual e federal, bem como não estão sujeitos aos preceitos deste Código de Mineração, não dependendo, desta forma, sua extração de outorga de título minerário ou de qualquer outra manifestação prévia da ANM, não podendo haver, no caso do material retirado outro uso que não seja em obra pública.

6. Art. 4º, - beneficiamento: conjunto de operações que objetivem o tratamento do minério, tais como processos realizados por modificação da granulometria, fragmentação, pulverização, classificação, concentração, separação magnética, flotação, homogeneização, aglomeração, aglutinação, briquetagem, nodulação, pelotização, ativação e desaguamento, além de secagem, desidratação, filtragem e levigação, ainda que exijam adição ou retirada de outras substâncias;

Comentários/Posicionamento da AMIG e dos municípios mineradores

O conceito de beneficiamento vem sendo um dos conceitos mais discutidos (inclusive judicialmente) pelos empreendedores minerários, ANM, e entes federados.

Há uma possibilidade do Código de Mineração dar mais clareza à questão, sendo, inclusive mais claro que a própria Lei Federal nº 13.540/2017.

Neste ponto, cabe um esclarecimento histórico fundamental:

Com o advento da Assembleia Nacional Constituinte, instalada no ano de 1987, dentre todos os desafios impostos aos parlamentares de pensar em uma nova Constituição da República Federativa do Brasil, estava também inserida a questão da mineração brasileira, considerando a propriedade das riquezas minerais (da União), a forma de exploração técnica e exploração financeira destas riquezas e, por conseguinte, a forma de compensação, participação no resultado da exploração e tributação, assim como também a definição e divisão federativa dos recursos provenientes da exploração deste ativo.

Até então (ou melhor, até a promulgação da Constituição Federal de 1988) havia a incidência do Imposto Único sobre Mineral - IUM que, dependendo da situação, se caracterizava como royalty *ad valorem* ou específico. O IUM incidia uma só vez sobre uma das seguintes operações: extração, tratamento, circulação, distribuição, exportação ou consumo de substâncias minerais do País. Seu campo de incidência cessava quando houvesse modificação essencial na identidade das substâncias minerais processadas.

A Constituição de 1988 extinguiu o IUM e instituiu a possibilidade de dois outros modelos de receita (notadamente no art. 20, IX c/c art. 20, §1º), quais sejam: a participação no resultado da exploração ou a compensação financeira por esta exploração.

Ou seja, o Constituinte estabeleceu uma forma de participação no negócio da mineração que gera receita originária patrimonial a todos os entes federados, uma vez que os mesmos (União, Estados e Municípios) são detentores originários do direito à participação pelo resultado da exploração mineral, adimplidos pelo empreendedor

minerário, sob a forma de CFEM – Compensação Financeira pela Exploração Mineral, conforme preconiza o art. 20, §1º, da CRFB/1988:

§ 1º. É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. (grifo nosso)

Assim, em que pese o entendimento “popular” de que a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM tem natureza jurídica compensatória, ou seja, de indenização e/ou reparação decorrente da exploração dos recursos minerais, este conceito não correspondente à verdadeira natureza jurídica da CFEM, conforme se verifica cabalmente na análise realizada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 228.800/DF, cuja ementa se destaca:

Bem da União: (recursos minerais e potenciais hídricos de energia elétrica): participação dos entes federados no produto ou compensação financeira por sua exploração (CF, art. 20, e § 1º): natureza jurídica: constitucionalidade da legislação de regência (L. 7.990/89, arts. 1º e 6º e L. 8.001/90).

1. O tratar-se de prestação pecuniária compulsória instituída por lei não faz necessariamente um tributo da participação nos resultados ou da compensação financeira previstas no art. 20, § 1º, CF, que configuram receita patrimonial.

2. A obrigação instituída na L. 7.990/89, sob o título de "compensação financeira pela exploração de recursos minerais" (CFEM) não corresponde ao modelo constitucional respectivo, que não comportaria, como tal, a sua incidência sobre o faturamento da empresa; não obstante, é constitucional, por amoldar-se à alternativa de "participação no produto da exploração" dos aludidos recursos minerais, igualmente prevista no art. 20, § 1º, da Constituição. (grifo nosso)

Dessa forma, no “negócio da mineração”, a sociedade brasileira (representada pela União Federal) é proprietária de todo recurso mineral (ou substância mineral não lavrada). Ou seja, a União ao conceder outorga exploratória, autoriza o particular (empreendedor minerário) a realizar operações de lavra, para explorar o recurso

mineral de titularidade do ente, passando este particular a ser titular do resultado do produto da exploração (produto mineral).⁷

Em resumo, 100% (cem por cento) do principal insumo do “negócio da mineração” utilizado pelo particular, qual seja, o recurso mineral, é de propriedade da União. À título de participação deste negócio (espécie muito similar a um tipo de sociedade), o particular deve pagar CFEM (cuja titularidade original é de União, Estados e Municípios), sendo que a apuração do valor devido terá como parâmetro um percentual sobre o valor, valor total das receitas de vendas excluídos os tributos incidentes sobre a comercialização do produto mineral.

Portanto, os recursos minerais são patrimônio da União, a CFEM é patrimônio da União, Estados e Municípios e o produto mineral é patrimônio do particular.

E, é evidente que cabe ao legislador definir os limites entre beneficiamento e industrialização. E fez isso.

No entanto, temos a oportunidade de avançar ainda mais e deixar este ponto ainda mais claro, considerando a prática dos empreendedores minerários de adotar hermenêutica transversa e oblíqua a respeito do tema e, com isso, prejudicar toda a sociedade brasileira.

Neste sentido, vimos até mesmo sugerir uma redação para o dispositivo em comento:

Art. 4º. Para fins deste Código, considera-se:

(...)

IV - beneficiamento: conjunto de operações que objetivem o tratamento do minério, tais como processos realizados por modificação da granulometria, fragmentação, pulverização, classificação, concentração, separação

⁷ Fundamental replicar o conceito de recurso mineral, produto mineral e substância mineral definido pelo E. Superior Tribunal de Justiça – STJ, no REsp 756.530, cuja relatoria foi do saudoso e Eminentíssimo Ministro Teori Zavascki:

(...) 5. Não há incompatibilidade alguma nessa cadeia hierárquica de disposições normativas. **Para adequada compreensão do tema é indispensável atentar para o sentido e a diferença entre recurso mineral, produto mineral e substância mineral**, a cujo respeito, aliás, há, no processo, inteira harmonia. Conforme destacado na sentença, nos pareceres do Ministério Público Federal, no acórdão recorrido e nas manifestações das partes, todos fundados no Código de Mineração, **entende-se por "recurso mineral" a substância mineral ainda não lavrada ou, conforme delineado no acórdão recorrido, a "substância mineral in situ" (fl. 335). "Produto mineral", por sua vez, é a substância mineral já lavrada, "é o destinado a distribuição, comércio e consumo, após o beneficiamento das substâncias minerais úteis" (fl. 335). E "substância mineral" é o termo genérico, que pode significar "produto mineral" ou "recurso mineral" ou ambos. É esse o sentido também adotado pela Constituição Federal, nos dispositivos acima transcritos. (grifos nosso)**

magnética, flotação, homogeneização, aglomeração, aglutinação, briquetagem, nodulação, pelotização, ativação e desaguamento, além de secagem, desidratação, filtragem e levigação, ainda que exijam adição ou retirada de outras substâncias, **devendo-se diferenciar etapa de beneficiamento do processo de industrialização, para efeito de recolhimento de CFEM, a classificação do produto na tabela do IPI, desde que não esteja identificado como NT (Não Tributável);**

7. Art. 4º, - consumo: a utilização de bem mineral, a qualquer título, pelo detentor ou arrendatário do direito mineral, assim como pela empresa controladora, controlada ou coligada, em processo que importe, ou não, na obtenção de nova espécie.

Comentários/Posicionamento da AMIG e dos municípios mineradores

Pelas mesmas razões expostas no item anterior, vimos até mesmo sugerir uma redação para o dispositivo em comento:

VI - consumo: a utilização de bem mineral, a qualquer título, pelo detentor ou arrendatário do direito mineral, assim como pela empresa controladora, controlada ou coligada, em processo que importe, ou não, na obtenção de nova espécie, **estabelecendo-se que o ponto de incidência da CFEM, no caso de consumo, será pelo valor de venda da substância mineral e/ou produto mineral, quando tiver sua classificação na tabela do IPI como NT (Não tributável).**

8. Art. 4º, - nova espécie: corresponde a alteração na classificação da mercadoria no sistema de Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM);

Comentários/Posicionamento da AMIG:

A NCM distorce a definição de uma nova espécie. A Tabela do IPI, é o instrumento jurídico perfeito para definir uma nova espécie (produto industrializado).

9. Art. 11. § 1º A participação de que trata a alínea b do *caput* deste artigo será de cinquenta por cento do valor total devido aos Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da administração direta da União, a título de compensação financeira pela exploração de recursos minerais, conforme previsto no *caput* do art. 6º. da Lei nº. 7.990, de 29/12/89 e no art. 2º. da Lei nº. 8.001, de 13/03/90.

Comentários/Posicionamento da AMIG e dos municípios mineradores

Importante conceder ao superficiário os mesmos direitos e prerrogativas dos entes federados, considerando os aspectos relacionados e destacados no item 6 do presente ofício.

O desrespeito e/ou a inobservância de “**pagamento correto e adequado de CFEM**” ao superficiário merece ser punido com a caducidade do título minerário.

10. Art. 13. As pessoas naturais ou jurídicas que exerçam atividades de pesquisa, lavra, beneficiamento, distribuição, consumo ou industrialização de reservas minerais, são obrigadas a facilitar aos agentes da ANM a inspeção de instalações, equipamentos e trabalhos, bem como a fornecer-lhes informações sobre:

Comentários/Posicionamento da AMIG e dos municípios mineradores

Com o advento da Lei Federal nº 13.575/2017 há uma clara opção do legislador em tentar melhorar a estrutura da administração pública no que tange aos aspectos de fiscalização dos empreendimentos minerários.

De um lado, a legislação em questão, ao criar uma agência reguladora do setor, tenta fortalecer a entidade (outrora Departamento Mineral), concedendo autonomia.

De outro lado, reconhece a importância da conjugação de esforços federativos, autorizando a ANM a firmar acordos interfederativos que tenham como objeto a fiscalização dos empreendimentos minerários.

Dessa forma, entendemos que o art. 13 do Código de Mineração pode, nestes casos, estabelecer uma equivalência entre os fiscais, a fim de que os esforços institucionais não fiquem literalmente “barrados” na portaria das empresas.

Talvez a melhor redação para este dispositivo seja:

Art. 13. As pessoas naturais ou jurídicas que exerçam atividades de pesquisa, lavra, beneficiamento, distribuição, consumo ou industrialização de reservas minerais, são obrigadas a facilitar aos agentes **da ANM e aos agentes estaduais e municipais que atuam em cooperação com a ANM**, a inspeção de instalações, equipamentos e trabalhos, bem como a fornecer-lhes informações sobre

11. Art. 26. (...) § 2º O Diretor-Geral da ANM poderá estabelecer critérios e condições específicos a serem atendidos pelos interessados no processo de habilitação às áreas disponíveis nos termos deste artigo.

(...)

§ 4º As vistorias realizadas pela ANM, no exercício da fiscalização dos trabalhos de pesquisa e lavra de que trata este Código, serão custeadas pelos respectivos interessados, na forma do que dispuser portaria do Diretor-Geral da referida autarquia especial.

Comentários/Posicionamento da AMIG e dos municípios mineradores

Apenas um alerta ao GT para revisar se o Diretor Geral da ANM tem esta competência (pela Lei Federal nº 13.575/2017 e regimento interno da ANM), ou se estas decisões necessitam ser tomadas pela **Diretoria Colegiada**.

12. Art. 42-G. É vedada a criação de unidades de conservação, áreas de proteção ambiental, tombamentos e outras demarcações que restrinjam a atividade minerária sem que ocorra ampla discussão e participação da sociedade, da ANM e dos titulares de direitos minerários abrangidos por estas unidades, bem como análise de impacto econômico de que trata o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.

Comentários/Posicionamento da AMIG e dos municípios mineradores

Com todo respeito, nos parece que o texto da forma proposto está “**eivado de inconstitucionalidade**”, considerando, dentre outros, o art. 30, 182 e 225, da CRFB/1988.

13. Art. 42-G, §3º. Áreas com título minerário outorgado pela ANM somente poderão ser objeto de bloqueio se a mineração for incompatível com a outra atividade, desde que demonstrada a supremacia do interesse público da outra atividade sobre a mineração, e garantida a indenização prévia do titular do direito minerário afetado.

Comentários/Posicionamento da AMIG:

Este dispositivo nos parece uma fotografia exata da contradição de parte do texto proposto, pois de um lado propõe a retirada de toda a ingerência estadual e municipal nos processos de licenciamento minerário, mas impõe a estes entes (que sequer terão acesso às informações básicas do que está sendo discutido no âmbito federal – caso a lei fosse aprovada da forma apresentada na presente redação) uma espécie de indenização caso seus atos inviabilizem a atividade minerária.

Esta proposta (da forma consignada) até é justa para a esfera federal. **“Mas, não cabe para estados e municípios”.**

Sugerimos como melhor redação fique mais coerente da seguinte forma:

Art. 42-G, §3º. Áreas com título minerário outorgado pela ANM somente poderão ser objeto de bloqueio **pela própria ANM** se a mineração for incompatível com a outra atividade, desde que demonstrada a supremacia do interesse público da outra atividade sobre a mineração, e garantida a indenização prévia do titular do direito minerário afetado.

14. Art. 65. A caducidade da autorização de pesquisa, da concessão de lavra ou do licenciamento será declarada nas seguintes hipóteses:

- I - Caracterização formal do abandono da jazida ou da mina;
- II - Prosseguimento de lavra ambiciosa, apesar de multa;
- III - Não atendimento de repetidas notificações da fiscalização, caracterizado pela segunda reincidência específica, no intervalo de dois anos, de infrações com multas ou;
- IV – Realização de trabalhos de lavra em desacordo com a licença ambiental de operação vigente.

Comentários/Posicionamento da AMIG e dos municípios mineradores

Considerando a importância que o Constituinte deu para a CFEM (vide item 6 do presente ofício), é fundamental que o não recolhimento e pagamento devido deva ensejar caducidade do título.

Se o negócio da mineração brasileira impõe uma certa sociedade entre o empreendedor minerário e os entes federados (titulares originários do direito à CFEM), **“é evidente que não há interesse público que possa justificar a manutenção de uma relação onde um dos “sócios” lesa o outro”.**

Dessa forma, opinamos pela seguinte redação para o dispositivo em comento:

Art. 65. A caducidade da autorização de pesquisa, da concessão de lavra ou do licenciamento será declarada nas seguintes hipóteses:

- I – não cumprimento dos prazos de início ou reinício dos trabalhos de pesquisa ou lavra, apesar de advertência e multa;**

II -caracterização formal do abandono da jazida ou da mina;

III - prosseguimento de lavra ambiciosa, apesar de multa;

IV - não atendimento de repetidas notificações da fiscalização, caracterizado pela segunda reincidência específica, no intervalo de dois anos, de infrações com multas;

V – realização de trabalhos de lavra em desacordo com a licença ambiental de operação vigente; ou

VI – não recolhimento ou recolhimento indevido (ou a menor) da Compensação Financeira pela Exploração Mineral – CFEM, devidamente transitado em julgado na esfera administrativa em procedimento administrativo apurado e julgado pela ANM.

15. Inclusão, no art. 22, da condição de regularidade com a CFEM para efetivar transferência do direito minerário nas modalidades prevista no código.

Comentários/Posicionamento da AMIG e dos municípios mineradores

Pelas razões expostas nos itens 6 e 14 do presente ofício.

16. Art. 97. O Governo Federal expedirá os Regulamentos necessários à execução deste Código, inclusive fixando os prazos de tramitação dos processos.

§ 1º A autorização de pesquisa, a autorização de que trata o § 2º do art. 22, a concessão de lavra, a outorga de permissão de lavra garimpeira de que trata o art. 1º. da Lei nº. 7.805, de 18 de julho de 1989, e o registro de licenciamento de que trata o art. 1º. da Lei nº. 6.567, de 24 de setembro de 1978, bem como os pedidos de prorrogação desses títulos, que não tenham sido analisados pela ANM em um prazo de 180 (cento e oitenta) dias após o requerimento serão considerados aprovados, estando suspenso esse prazo durante o tempo em que o titular não cumprir as exigências formuladas pela ANM.

Comentários/Posicionamento da AMIG e dos municípios mineradores

Este seria o cenário ideal.

Contudo, em função do sucateamento da ANM (conforme demonstrado no item 3 do presente ofício), nos parece temerário tentar impor esta obrigação à ANM, sem que a mesma possa estar estruturada.

Talvez seja a oportunidade de utilizar o Código de Mineração para fortalecer o efetivar a estruturação da ANM, determinado ao Executivo Federal o impedimento de contingenciamento dos recursos da agência, na forma proposta pelo PL 4.054/2019, de lavra do Exmo. Sr. Deputado Federal Joaquim Passarinho:

Art. 2º O art. 2º da Lei no 8.001, de 13 de julho de 2000, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo § 16:

“Art. 2º

.....

§ 16. As ações orçamentárias da Agência Nacional de Mineração, que tenham como fonte de recursos a compensação financeira prevista no inciso I do § 2º deste artigo, não serão objeto da limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000.”

“Assim, a partir de uma determinação que assegure o pleno e ideal funcionamento da ANM, o Código de Mineração possa impor um prazo de análise e um deferimento tácito caso o pedido não seja analisado”.

17. Inserção de prazo de validade para as outorgas minerárias

Uma das formas de estimular a atividade é estabelecendo prazo para a exploração, como fazem alguns países do mundo (ex. Austrália).

Ou seja, a concessão deixa de ser “eterna” (até a exaustão da mina) e passa a ter prazo de validade.

A AMIG sugere que seja inserido no Código de Mineração o seguinte dispositivo:

Art. 96 A - A concessão de lavra outorgada após a publicação dessa Lei terá prazo de validade de até 30 (trinta) anos.

Parágrafo 1º - Findo o prazo acima o titular/arrendatário, deverá apresentar as regularidades fiscais, inclusive com os recolhimentos da CFEM, para renovação por igual período, sucessivamente.

Pois bem, Excelência, em um primeiro contato com a redação sugerida e apresentada à AMIG, são estas as considerações que, por ora, a entidade entende como mais relevantes.

Neste sentido, a AMIG permanece à disposição para aprofundar os debates, a fim de que o segmento da mineração brasileira possa atingir sua plenitude e, com isso, beneficiar o país e, especialmente, a sociedade nos municípios onde ocorrem os grandes e permanentes impactos da atividade de extração mineral.

Atenciosamente,



José Fernando Aparecido de Oliveira
Prefeito de Conceição do Mato Dentro/MG
Presidente da AMIG- Associação dos Municípios Mineradores de Minas Gerais e do
Brasil