

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

**<http://bd.camara.gov.br>**

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



# ALTERAÇÕES NO DIREITO MINERÁRIO BRASILEIRO

**PAULO CÉSAR RIBEIRO LIMA**

Consultor Legislativo da Área XII  
Recursos Minerais, Hídricos e Energéticos

**ESTUDO**

AGOSTO/2007



Câmara dos Deputados  
Praça 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF



## SUMÁRIO

1. Introdução .....	3
2. Direito Minerário .....	4
2.1 A mineração na Constituição Brasileira .....	5
2.2 Definições e terminologia mineral .....	7
2.3 Detalhamento dos regimes de aproveitamento .....	8
3. Análise do Direito Minerário Brasileiro .....	10
4. Conclusões .....	11

© 2007 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

# ALTERAÇÕES NO DIREITO MINERÁRIO BRASILEIRO

*PAULO CÉSAR RIBEIRO LIMA*

## 1. INTRODUÇÃO

---

Este trabalho busca fazer uma análise do Direito Minerário Brasileiro, com o objetivo de propor alterações, com vistas a democratizar e proporcionar maior transparência à exploração dos recursos minerais no País.

Analisa, ainda a possibilidade de se introduzir no Direito Minerário Brasileiro o instituto das concessões obtidas por licitação pública, de acordo com os conceitos clássicos do Direito Administrativo.

Historicamente, o setor mineral tem sido uma atividade de destaque no cenário econômico brasileiro. Desde o ciclo do ouro até a recente exploração das abundantes jazidas de minério de ferro, esse setor tem fornecido matérias-primas indispensáveis ao parque industrial do Brasil e de outros países.

A riqueza mineral brasileira é destacada por todos. As condições geológicas e a extensão territorial do Brasil permitem que os recursos minerais possam ser verdadeira fonte de promoção da cidadania.

A história da economia dos povos evidencia que um país que tem recursos minerais abundantes deve ter uma clara política para explorá-los. Isso por duas principais razões:

- a reserva mineral inerte não tem valor em si mesma;
- os países que mais se desenvolveram tiveram suporte substancial na mineração.

Em geral, há o reconhecimento de que os projetos de mineração envolvem grandes investimentos, durante largos períodos de tempo, o que faz com que o aporte de capitais de risco exija a contrapartida de uma legislação clara, simples e estável.

Grande parte dos países em desenvolvimento promoveu, nas últimas décadas, uma profunda revisão do arcabouço legal, com o objetivo de criar condições favoráveis ao implemento da mineração em seus territórios.

Sem embargo da preservação da soberania nacional sobre os recursos minerais, essas novas leis invariavelmente passaram a regular as relações entre o minerador e o Estado, como titular dos recursos minerais, definindo também as regras de convívio entre os proprietários de terras e as empresas de mineração.

A nova ordem econômica mundial provocou revolução profunda no setor mineral, o que tem estimulado os países a revisarem, em substância, seus marcos legais.

Nesse contexto, o Estado tem o dever de assegurar a máxima utilização dos recursos minerais e de utilizar, para tanto, todos os instrumentos ao seu alcance para evitar a destruição ou o mau uso das riquezas do subsolo, sempre atento ao fim específico, de utilidade pública, que deve presidir a exploração mineral.

## **2. DIREITO MINERÁRIO**

---

O Direito Minerário é o conjunto sistematizado de normas que tem por objeto regular o domínio de um Estado sobre o patrimônio mineral e estabelecer os critérios de aquisição, conservação e perda dos direitos sobre os bens minerais.

O regime constitucional da propriedade das jazidas minerais e o seu regime de aproveitamento criam uma relação jurídica especial destinada a permitir a transformação do recurso mineral inerte em riqueza, resguardar os direitos dos agentes econômicos e conciliar a sua exploração com os direitos do Estado e do superficiário, com preservação do meio ambiente.

No Brasil, o setor mineral tem caráter de utilidade pública, em razão da sua importância, seja do ponto de vista ambiental, econômico ou social. Assim como na maioria dos países, a legislação mineral brasileira traz mecanismos para sujeitar as propriedades particulares ao desenvolvimento mineral.

O Direito Minerário regula ou exerce influência em várias relações jurídicas, tais como:

- do minerador com a Administração Pública;
- do minerador com os superficiários, proprietários ou posseiros do solo;
- do minerador com seus vizinhos e confrontantes;

- da atividade mineral com os entes políticos;
- da atividade mineral com o meio ambiente.

Trata-se de um ramo autônomo do direito. Separou-se dos demais, não apenas para fins didáticos, mas por encerrar princípios diferenciados e conteúdo que merece estudo por métodos próprios. Suas normas regulam uma atividade que apresenta grande especialidade.

Formam a disciplina denominada Direito Minerário o domínio público mineral, o procedimento de concessão mineral, os direitos de aproveitamento mineral e a intervenção administrativa na área mineral. Como consequência das complexas relações que decorrem da atividade mineral, o Direito Minerário contempla regras de Direito Público e Direito Privado.

A ciência jurídica moderna não deveria admitir que novas relações jurídicas continuassem a ocorrer de forma antiquada. No Direito Minerário Brasileiro, as expressões “Autorização de Pesquisa” e “Concessão de Lavra”, previstas em lei, geram grande confusão, pois não correspondem aos conceitos clássicos de autorização e concessão do Direito Administrativo.

Na verdade, o Direito Minerário Brasileiro não nasceu a partir de uma visão administrativista, mas em decorrência da necessidade de “controlar” a produção e “garantir” a arrecadação de tributos. Ele remonta ao regime de direito do próprio Rei.

O Direito Minerário tem sua base normativa na Constituição Federal de 1988 e no Código de Minas, Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, que serão discutidos a seguir.

## **2.1 A mineração na Constituição Brasileira**

Acompanhando uma tendência mundial, a Carta Política de 1988, conforme inciso IX do art. 20, estabeleceu que são bens da União os recursos minerais, inclusive os do subsolo, eliminando de vez a instituição de qualquer direito privado sobre tais recursos, e colocou a exploração desses bens sob a integral tutela do Estado, à luz do interesse nacional, conforme parágrafo 1º do art. 176 da Constituição Federal.

Também merece destaque o art. 225, §2º, que trata da obrigação na mineração de recuperar a área degradada, como medida de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O mencionado art. 176 da Constituição Federal dispõe que as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem

propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

A pesquisa e a lavra desses recursos e o aproveitamento desses potenciais somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.

Esse artigo estabelece, ainda, que a autorização de pesquisa será sempre por prazo determinado, e as autorizações e concessões não poderão ser cedidas ou transferidas, total ou parcialmente, sem prévia anuência do poder concedente.

Assim sendo, os recursos minerais são destinados à exploração e exploração exclusivamente por entes de direito privado e são exauríveis, o que lhes acrescenta uma característica de temporalidade, não se mantendo inteiros e perpetuamente no domínio estatal. Essa característica de recurso não-renovável cria um equilíbrio sutil, pois enquanto algumas reservas se exaurem, outras são descobertas.

O direito sobre os recursos minerais é classificado como um domínio público mineral especial com as seguintes características:

- é domínio originário da União;
- é exclusivo;
- alcança tanto os recursos conhecidos quanto os desconhecidos;
- é imprescritível;
- é finito. Com a exaustão da jazida, perecerá o bem.

Essa concepção constitucional, que atribui o domínio dos recursos minerais à União e, concomitantemente, outorga a propriedade do minério extraído ao particular, cria uma figura jurídica moderna. Ao mesmo tempo em que assegura o controle do Estado sobre o patrimônio mineral, define a quem compete o exercício da atividade mineral. Reflete o interesse do Estado em garantir a soberania sobre o solo e subsolo mineralizado e a importância das entidades de direito privado para a produção de bens minerais.

Como contrapartida, a Constituição Federal assegura, nos termos do § 1º do art. 20, a participação da União, Estados e Municípios 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. Assim, por meio da Lei nº 7.990, foi criada a Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais - Cfem.

## 2.2 Definições e terminologia mineral

De acordo com o Código de Mineração, o subsolo é concebido como camadas geológicas mineralizadas, superficiais ou não, contendo minerais com utilidade econômica. Conforme seu art. 4º, a jazida pode estar no subsolo ou aflorada.

O subsolo só interessa ao mundo jurídico quando tem potencial ou efetivo valor econômico ou científico. Caso contrário, foge à proteção do Código de Mineração.

Recurso mineral e reserva mineral não se confundem. É a reserva mineral que se transforma em jazida quando entra no mundo jurídico, através da outorga do Direito Minerário sobre ela.

Mas não basta a existência do recurso, nem apenas seu potencial econômico. Há de ter valor econômico efetivo. Sua exploração deverá ser tecnicamente viável, com demanda suficiente para viabilizar o empreendimento.

Minério é o mineral que contém substâncias suscetíveis de exploração e aproveitamento econômico. Para tanto é necessário que essas substâncias entrem na composição do mineral com quantidade significativa, daí se falar no teor do minério. Esse teor varia com a necessidade da indústria, os progressos tecnológicos e os preços das substâncias contidas.

O que hoje é um mineral, amanhã pode ser um minério, desde que, com o desenvolvimento tecnológico, com a evolução dos processos de extração, beneficiamento e transporte, entre outros, a exploração se torne economicamente viável.

No sentido industrial, mineral é um agregado de minerais diversos, quando um dos constitutivos desse agregado tenha valor comercial que supere o custo da extração e do tratamento de seu todo. Os constitutivos do agregado que não têm valor econômico formam o rejeito ou a ganga.

A denominação “autorização”, adotada pelo Código de Mineração, para designar a natureza do título minerário que consente a pesquisa mineral, é imprópria, porque gera confusão com a conceituação clássica do Direito Administrativo.

Pelo Código de Mineração, firmada a prioridade pela procedência do protocolo do requerimento, sem indeferimento de plano, o minerador adquire o direito à obtenção de um título minerário, desde que cumpra as determinações legais.

Forma-se um conjunto de atos administrativos sucessivos, relacionados e dependentes entre si, objetivando uma finalidade única, que é possibilitar a transformação do



depósito mineral inerte em produto. Atualmente, observa-se que não há margem de opção à Administração Pública, cuja atuação tem se resumido ao estrito cumprimento do Código de Mineração.

Do mesmo modo, o termo “concessão”, adotado pelo Código de Mineração, é inadequado para designar o consentimento da União ao minerador para explorar jazidas minerais, porque confunde esse ato administrativo, de natureza especial, com as concessões clássicas de Direito Administrativo.

Melhor seria o Código de Mineração ter adotado outra expressão para consentir as lavras, criando terminologia própria para designar esse ato administrativo de natureza eminentemente minerária.

De acordo com o Código, o ato administrativo denominado impropriamente de “concessão” não é acordo nem contrato administrativo. Além disso, não está relacionado à prestação de serviço público, porque não é executado pela Administração Pública, mas por brasileiro ou empresa brasileira.

De acordo com o Código de Mineração, a União não delega a execução da lavra, mas cria um direito de lavra em favor do minerador. É ato administrativo vinculado e definitivo. Uma vez obtido o direito de prioridade, e cumpridas as obrigações, o minerador tem direito à lavra.

### **2.3 Detalhamento dos regimes de aproveitamento**

De acordo com o art. 2º do Código de Mineração, são os seguintes os regimes de aproveitamento das substâncias minerais:

- regime de concessão, quando depender de portaria de concessão do Ministro de Estado de Minas e Energia;
- regime de autorização, quando depender de expedição de alvará de autorização do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM;
- regime de licenciamento, quando depender de licença expedida em obediência a regulamentos administrativos locais e de registro da licença no DNPM;
- regime de permissão de lavra garimpeira, quando depender de portaria de permissão do Diretor-Geral do DNPM;
- regime de monopolização, quando, em virtude de lei especial, depender de execução direta ou

indireta do Governo Federal.

Este trabalho aborda apenas os dois regimes básicos de aproveitamento mineral, que são o regime de autorização e o regime de concessão. Por estarem interligados, eles foram agrupados e denominados, neste trabalho, como Regime de Autorização e Concessão.

Nesse Regime, o minerador deve inicialmente preparar um Requerimento de Autorização de Pesquisa. Se convenientemente instruído e objetivar uma área não onerada por requerimento anterior, resultará em um primeiro título minerário, que é o Alvará de Pesquisa.

Elaborado o Requerimento de Autorização de Pesquisa, em área livre, e confirmada a oneração do subsolo pelo cumprimento dos requisitos do art. 16 do Código de Mineração, o minerador passa a ter legitimidade para manejo dos instrumentos processuais.

A continuidade do processo se dá por etapas até a concessão da competente Portaria de Lavra, que é o segundo título minerário. Esse título autoriza o início do aproveitamento da jazida mineral. Normalmente, esse processo não se completa antes de alguns anos.

Pelo parágrafo 2º do art. 30, do Código de Mineração, se não ficar demonstrada a exequibilidade técnico-econômica da lavra, o DNPM poderá outorgar ao interessado, sucessivamente, novos prazos. Se o titular não requerer, dentro do prazo, a concessão de lavra, caducará seu direito, cabendo ao Diretor-Geral do DNPM, declarar a disponibilidade da jazida pesquisada, para fins de Requerimento de Concessão de Lavra.

No Regime de Autorização e Concessão, existe a possibilidade do aproveitamento, pelo concessionário de lavra, de qualquer outra substância mineral não incluída no documento de concessão, exceto os minerais nucleares. Contudo, esse aproveitamento dependerá de aditamento ao seu título de lavra. Esse aditamento será averbado à margem da transcrição do respectivo título.

Esclareça-se, por fim, que o Código de Mineração classifica as minas em duas categorias, segundo a forma representativa do direito de lavra: Mina Manifestada e Mina Concedida.

Mina Manifestada é aquela em lavra, ainda que transitoriamente suspensa em 16.07.34, e que tenha sido manifestada na conformidade do art. 10 do Decreto nº 24.642, de 10 de julho de 1934, e da nº Lei 94, de 10 de setembro de 1935.

O aproveitamento das Minas Manifestadas e registradas independe de consentimento do Governo Federal. Estão sujeitas, apenas, às condições que o Código de Mineração estabelece para a lavra, tributação e fiscalização das minas com aproveitamento consentido pela União.

A definição legal do Manifesto de Mina mostra tratar-se de um regime especial instituído com o propósito de preservar os direitos do superficiário preexistentes à Constituição Federal e ao Código de Minas de 1934.

Já Mina Consentida é aquela cuja exploração depende de outorga do Direito Minerário pela União. Mina Manifestada e mina consentida têm natureza jurídica diversa. A primeira constitui um direito real de domínio do proprietário sobre a própria mina; a segunda, um direito real do minerador sobre o Título Minerário.

### **3. ANÁLISE DO DIREITO MINERÁRIO BRASILEIRO**

---

A Constituição Federal de 1988 introduziu dispositivos inovadores no setor mineral e energético. Assim sendo, as normas infraconstitucionais deveriam expressar esses dispositivos.

De acordo com o art. 176, as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

O parágrafo 1º desse artigo estabelece que a pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o *caput* somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União.

Depreende-se, então, que os termos “autorização” e “concessão”, presentes nesse parágrafo, seriam os institutos clássicos do Direito Administrativo, utilizados, por exemplo, no aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica, mas que não estão sendo aplicados no setor mineral.

Assim, poder-se-ia admitir que o Código de Mineração, principal normatização infraconstitucional, não teria sido recepcionado pela Constituição Federal. Da mesma forma, outras leis e decretos, bem como normas de inferior hierarquia como portarias e instruções normativas, estariam em desacordo com a Carta Magna.

A análise do atual Direito Minerário Brasileiro evidencia, sem demérito para o Código de Mineração, a conveniência da adoção de mudanças, a partir de uma revisão dos regimes de aproveitamento, do conteúdo dos direitos e obrigações minerárias e da forma de relacionamento do Poder Concedente com os agentes econômicos.

Registre-se que as modificações do arcabouço jurídico-legal do setor mineral, ocorridas após à promulgação da Constituição de 1988, pouco contribuíram para o seu aperfeiçoamento. Essas modificações trataram de forma inadequada o setor mineral, com grande prejuízo para a sociedade brasileira.

Ressalte-se que a normatização infraconstitucional é marcada pela total falta de integração e harmonia, desvinculada de uma política setorial e carente de qualquer visão de conjunto do ordenamento jurídico positivo da mineração, delineado pela Carta Política de 1988.

Acredita-se que é o momento de o Brasil dedicar-se à elaboração de um novo Código, moderno, desburocratizado e capaz de permitir que o Poder Concedente possa exercer, de fato, a gestão dos recursos minerais e, efetivamente, implementar políticas públicas em benefício da sociedade.

A atual forma do acesso ao bem mineral, que ocorre pelo direito de prioridade, é inadmissível. Esclareça-se que o direito de prioridade refere-se ao regime de aproveitamento atribuído ao interessado à data da protocolização, ou seja, quem chegar primeiro, fica com a área considerada livre.

A legislação mineral não deve ser um fator restritivo à competitividade e à eficiência dos agentes econômicos. Ela deve levar em conta o ambiente internacional e os interesses dos investidores, sem prejuízo à proteção dos interesses da sociedade brasileira e ao caráter orgânico do sistema jurídico.

#### **4. CONCLUSÕES**

---

A Constituição Federal de 1988 introduziu dispositivos inovadores no setor mineral brasileiro. De acordo com o art. 176, as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

Estabelece, ainda, que a pesquisa e a lavra de recursos minerais somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União. Esses termos, “autorização” e “concessão”, deveriam ser entendidos como os institutos clássicos do Direito Administrativo, mas que não estão sendo aplicados, nesse molde, no setor mineral.

Dessa forma, pode-se admitir que o Código de Mineração não foi recepcionado pela Constituição Federal. A análise do atual Direito Minerário Brasileiro evidencia a conveniência da adoção de mudanças, a partir de uma profunda revisão dos regimes de aproveitamento.

A normatização infraconstitucional é marcada pela total falta de integração e harmonia, desvinculada de uma política setorial e carente de qualquer visão de conjunto do ordenamento jurídico positivo da mineração, delineado pela Carta Política de 1988.



A atual forma do acesso ao bem mineral, que ocorre pelo direito de prioridade, é inadmissível. Esclareça-se que o direito de prioridade refere-se ao regime de aproveitamento atribuído ao interessado à data da protocolização, ou seja, quem chegar primeiro, fica com a área considerada livre.

A União não pode impedir o aproveitamento econômico dos seus recursos minerais por aquele que prioritariamente o requerer e cumprir as determinações legais. O impedimento desse aproveitamento somente pode ocorrer se ficar evidenciado que a exploração vai contra o interesse nacional ou se a outorga não atender ao exposto na legislação.

O Brasil deve dedicar-se à elaboração de um novo Código, moderno, desburocratizado e capaz de permitir que o Poder Concedente possa exercer, de fato, a gestão dos recursos minerais, em benefício da sociedade brasileira.