

Felipe Costa: Novo Código de Mineração tem falhas graves

Em pomposa cerimônia, no dia 20 de junho de 2013, o governo divulgou o teor do Projeto de Lei 5.807/2013, que revoga o atual Código de Mineração (Decreto-Lei 227/1967), e modifica todas as regras para a exploração e exploração de bens minerais no país.

O Projeto de Lei foi encaminhado em regime de urgência para o Congresso, na forma do artigo 64 da Constituição Federal, e por isso segue o disposto no parágrafo 2º do mesmo artigo, que dispõe que se “a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação”. Assim, de acordo também com o regimentos em vigor, em no máximo 5 (cinco) sessões devem ser emitidos e distribuídos os pareceres de todas as comissões do Congresso, simultaneamente, o que torna o debate sobre esse Projeto ainda mais urgente pelas empresas com seus representantes.

De acordo com o Projeto de Lei, foram alterados todos os regimes de aproveitamento mineral, com exceção da permissão de lavra garimpeira, extinguindo as antigas formas de autorização e concessão, licenciamento mineral e registro de extração.

Foram criados, em resumo, dois regimes, ambos a serem outorgados por prazo determinado, e de aquisição e fruição exclusiva por pessoas jurídicas: a) o de concessão (até 40 anos, prorrogáveis; b) o de autorização (até 10 anos, prorrogáveis). A aplicação de cada regime dependerá da substância almejada para pesquisa e lavra, bem como políticas a serem definidas para o setor pelos órgãos a serem criados, o Conselho Nacional de Política Mineral — CNPM, e a Agência Nacional de Mineração — ANM, esta última o órgão que substituirá o Departamento Nacional de Produção Mineral — DNPM, que será extinto.

A classificação das substâncias minerais e a modalidade de aquisição de direitos para pesquisa ou lavra de cada uma foram divididas de acordo com a classificação pelo Governo de minerais “estratégicos” ou não. Essa classificação será feita por ato do Executivo, pelo CNPM, mas o Projeto de Lei já cuidou de excluir alguns minerais e usos, classificando-os como “não-estratégicos” ao deixá-los sob o regime de autorização, conforme artigo 4º, parágrafo 3º: “Será objeto de autorização a lavra de minérios para emprego imediato na construção civil, de argilas destinadas à fabricação de tijolos, telhas e afins, de rochas ornamentais, de água mineral e de minérios empregados como corretivo de solo na agricultura, na forma do regulamento.”

Desta forma, substâncias minerais como minério de ferro, ouro potássio, fosfato, terras-raras e outros passam a poderem ser aproveitadas exclusivamente sob o regime de concessão, que dependerá de licitação ou a denominada “chamada pública”, em modelos semelhantes ao hoje utilizado para o petróleo. É previsto que para processos minerários em andamento e que ainda não tenham tido a outorga da Portaria de Lavra, que seja alterado para o novo regime de concessão, sendo o contrato de concessão firmado por prazo determinado e nas condições da nova lei.

Já para as substâncias enquadradas no novo regime de autorização, cujos processos atualmente em vigor

tampouco tenham tido a Portaria de Lavra concedida, deverá ser feita a adaptação para o novo regime, com prazo de 10 anos, renovável “nas condições do regulamento”.

Vale destacar que uma das características marcantes desse Projeto de Lei é a falta de definição de um mínimo de procedimentos e condições para a fruição dos minerais sob cada regime, atribuindo competência para o Executivo fazer toda essa regulação, o que de pronto traz grande insegurança jurídica para o setor, visto o excessivo aumento de poder para regulação sem a possibilidade de debate que existe em um Projeto de Lei. Em outras palavras, a legislação minerária poderá ser alterada facilmente pelo Executivo, de acordo com interesses pontuais, por meio de, por exemplo, um simples Decreto, deixando as empresas à margem desse processo e submissas à vontade do Executivo.

Com efeito, não há, sequer, disposições sobre o tamanho das áreas a serem autorizadas. Isso nos lembra, dentre outros casos, da instabilidade e prejuízos gerados pela famigerada publicação da Portaria 16/1997 do Diretor-Geral do DNPM, que reduziu as áreas máximas de várias substâncias de 1.000 hectares para 50 hectares, revogada posteriormente pela Portaria nº 40/2000 que retomou os limites antigos, após grande imbróglio judicial.

Outra característica que merece destaque é a preocupação do Executivo quanto às tarifas, taxas, impostos, compensações, etc., ou seja, com a tributação e a compensação incidentes sobre a atividade minerária. Se o Projeto de Lei peca por não trazer um mínimo de parâmetros para a fruição dos direitos minerários, foi bem detalhista no que se refere aos pagamentos que os titulares farão ao Estado, criando novas taxas, e aumentando substancialmente as taxas e compensações já existentes.

Com efeito, a Compensação Financeira teve a sua alíquota máxima dobrada, de 2% para 4% e, em adendo, passou a incidir sobre o faturamento bruto em vez do líquido. Mais uma vez, as alíquotas por substância serão fixadas em ato do Executivo.

Foram criadas ainda taxas como o “bônus de descoberta” e o bônus de assinatura”, a serem regulados por norma infra-legal, bem como a “Taxa de Fiscalização”, que já possui apenas a sua variação de valor (R\$ 80.000,00 por ano, que “poderá ser reduzido em até quinze vezes em razão da receita bruta das empresas, bem como nos casos de órgãos da administração pública, autarquias, cooperativas e nas permissões de lavra garimpeira, previstas na Lei 7.805, de 18 de julho de 1989, nos termos do regulamento”, conforme o artigo 33, parágrafo 3º do Projeto de Lei.

Ademais, a atual “Taxa Anual por Hectare” foi substituída pela “Taxa de Ocupação ou Retenção”, que prevê o pagamento anual à União de um “, valor pela ocupação ou retenção de área para o aproveitamento mineral”, calculado “por quilômetro quadrado ou fração da superfície da área, na forma disciplinada pela ANM”. Pela redação, assume-se que, ao contrário da Taxa Anual por Hectare que é pago somente na vigência do Alvará de Pesquisa, a nova taxa de ocupação ou retenção será paga durante toda a vigência do título.

O Projeto de Lei tratou ainda da organização da ANM, cuja competência abrangerá boa parte das atuais competências do DNPM, não estando clara, porém, a competência para a prática de atos de outorga de direitos minerários.

São também motivo de preocupação as disposições específicas quanto aos cargos a serem criados na ANM, apresentando uma redução substancial em relação aos hoje existentes no DNPM. Em simples conta matemática, percebe-se que a quantidade de cargos é incompatível com o número de Estados, trazendo a certeza de que não haverá uma superintendência em cada Estado. Mais uma vez, foi deixado para uma norma infra-legal a organização da ANM, não sendo ainda sabido em quais estados o órgão terá estrutura fixa, e tampouco o contingente de técnicos.

Ao final, ao tratar das Disposições Transitórias, o Projeto de Lei tem potencial de causar verdadeiro pânico no setor, vez que, em que pese um suposto respeito a determinados atos e direitos existentes (para aqueles que possuem Portaria de Lavra outorgada ou Minas Manifestadas), prevê uma grande facilidade para o órgão regulador em converter esses títulos para os regimes recém criados. Uma simples alteração societária pode acarretar a conversão da Portaria de Lavra a um dos regimes a serem criados.

Ademais, o Projeto de Lei impõe que, para todos os processos minerários que ainda não tenham tido a Portaria de Lavra outorgada haverá a conversão para os novos regimes. Em outras palavras, serão ignorados quaisquer atos já praticados, mesmo aqueles de outorga de direitos como uma aprovação de um relatório final de pesquisa, bem como não serão considerados aqueles requerimentos de lavra já aptos à aprovação e a consequente outorga da Portaria de Lavra, mas que por mora dos órgãos atuais não tiverem conclusão.

A nosso ver, a partir da apresentação de relatório final de pesquisa passível de aprovação já deve existir nas regaras transitórias a garantia ao titular ao trâmite do processo no regime atual, e ter a portaria outorgada sem as limitações que já constam no Projeto de Lei, uma vez que o titular investiu e executou a pesquisa baseado na expectativa em obter a Portaria de Lavra. Impor condições diferentes é desrespeitar o ato praticado e concluído sob as leis atuais, onde já foi descoberta e delimitada a jazida, com um plano de investimentos e de retorno de médio e longo prazos, e que será transformada em riqueza com o desenrolar das fases instituídas pelo ordenamento jurídico vigente.

Esse flagrante desrespeito aos atos jurídicos perfeitos e aos direitos adquiridos já é preocupante para aqueles titulares de direitos minerários para substâncias que passarão para o regime de autorização que terão grave limitação de prazo para a exploração e exploração, mas certamente gera prejuízos e insegurança incalculáveis às empresas que possuem processos e/ou títulos que tenham por objeto “substâncias estratégicas”. Não é difícil concluir que haverá grande receio das empresas em fazerem novos investimentos, bem como recuperar os investimentos já feitos.

Aliás, essa insegurança jurídica trará uma consequência perversa para a própria ânsia arrecadadora do governo, vez que com menos investimentos haverá menos minas em atividade, gerando menor recolhimento de tributos, contribuições, compensações, etc., inclusive de CFEM.

Em adendo, dispositivos como o artigo 13, em que deixa a critério do Poder Concedente “estabelecer restrições, limites ou condições para a participação de empresas ou grupos empresariais na licitação, com vistas a assegurar a concorrência nas atividades de mineração”, é uma afronta à livre concorrência, um controle absoluto do governo, intervenção excessiva do Estado na mineração.

Ademais, a diminuição da estrutura do órgão regulador, aliada ao desrespeito aos atos consolidados nos processos atualmente em trâmite, bem como à falta de um processo e um prazo para a transição para a nova lei, gerará um passivo monstruoso no órgão que sucederá o DNPM, provavelmente gerando uma demora ainda maior na outorga de títulos.

As gritantes ilegalidades do Projeto, em especial nas disposições transitórias que deveriam prever uma transição em obediência aos atos já consolidados e aos direitos adquiridos, e atropelam o direito de prioridade (base do sistema do atual Código de Mineração) certamente causarão uma chuva de ações, muitas bilionárias, o que gerará mais custos e riscos ao setor.

Ao redigir esse projeto o governo ignora que a atividade minerária é de alto risco, vez que são necessários investimentos milionários em pesquisa, sem a certeza de que a área pesquisada se tornará uma mina. Aliás, apenas uma parte ínfima das áreas pesquisadas se torna uma área com mina em operação regular, o que corrobora o risco inerente da própria atividade, que não necessita também de riscos jurídicos como os apresentados nesse Projeto de Lei.

O Projeto de Lei apresenta falhas graves, que põem em cheque até mesmo a constitucionalidade de várias de suas disposições, sem falar na ignorância na nomenclatura técnica em vários dispositivos, indo de encontro a estudos e doutrinas de engenharia e geologia consagrados em todo o mundo há décadas. Há por exemplo, confusão de termos usados para pesquisa e lavra, usando-se indiscriminadamente o termo “exploração”, o que gera mais dúvidas e insegurança sobre a aplicabilidade de determinados dispositivos do Projeto.

Como se vê, é imperioso e urgente que as empresas do setor se unam e acionem seus representantes no Congresso, para que esse Projeto de Lei seja radicalmente modificado e melhorado. É essencial que seja exigida uma discussão mais ampla e transparente da nova lei para a mineração, que é necessária para modernizar e compatibilizar o atual Código de Mineração, mas não se pode aceitar que as regras sejam forjadas a quatro paredes e com discussão ínfima com poucos setores, além de estarem sujeitas a modificações por simples ato do Executivo.

Date Created
29/08/2013