

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS  
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**AMARO LUIZ FERREIRA**

**A GARANTIA DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE  
MINERAL NA EVOLUÇÃO DO DIREITO MINERÁRIO BRASILEIRO**

MANAUS  
2012

**AMARO LUIZ FERREIRA**

**A GARANTIA DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE  
MINERAL NA EVOLUÇÃO DO DIREITO MINERÁRIO BRASILEIRO**

Monografia apresentada ao Curso de  
Graduação em Direito da Universidade do  
Estado do Amazonas como requisito para  
obtenção do título de Bacharel em Direito.

ORIENTADOR: Prof. MsC. Ricardo Tavares  
de Albuquerque

MANAUS  
2012

Catálogo na Fonte

---

F383g Ferreira, Amaro Luiz

A garantia do princípio da função social da propriedade mineral na evolução do direito minerário brasileiro / Amaro Luiz Ferreira. Manaus: UEA, 2012.

58 p. : il. ; 27 cm.

Monografia Final para obtenção do título de Bacharel em Direito na Universidade do Estado do Amazonas, Curso de Graduação em Direito.

1. Direito Minerário – Brasil. 2. Direito Minerário – Função Social. 3. Mineração – Brasil. 4. Exploração Mineral – Brasil. I. Título.

Ficha

CDU 34:622.012.2(811)

---

Catlográfica elaborada pelo Bibliotecário  
Jean Charles Racene dos Santos Martins, CRB 11/719

# **TERMO DE APROVAÇÃO**

AMARO LUIZ FERREIRA

## **A GARANTIA DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE MINERAL NA EVOLUÇÃO DO DIREITO MINERÁRIO BRASILEIRO**

Monografia aprovada pelo Curso de Graduação em Direito da Universidade do Estado do Amazonas, pela Comissão Julgadora abaixo identificada.

Manaus, 20 junho de 2012.

Presidente: Prof. MsC. Ricardo Tavares  
Albuquerque  
Universidade do Estado do Amazonas

Membro: Prof. MsC. Dempsey Pereira Ramos  
Júnior  
Universidade do Estado do Amazonas

Membro: Advogada Rosemi Ferreira da Silva  
Mestre em Engenharia Urbana Universidade  
Federal de São Carlos

## **AGRADECIMENTOS**

Aos colegas de turma pelos momentos agradáveis de construção do conhecimento, trocas de experiências e muito estudo.

Aos professores do Curso de Direito da Escola Superior de Estudos Sociais da Universidade do Estado do Amazonas, em especial meu orientador, professor Ricardo Tavares de Albuquerque, que prontamente aceitou o convite.

Ao professor Adriano Drummond Caçado Trindade, do Grupo de Estudos em Direito dos Recursos Naturais da Universidade de Brasília (GERN – UnB), pela indicação das primeiras bibliografias e das palavras encorajadoras no início das primeiras leituras e amadurecimento do tema.

À minha família pelas palavras de incentivo e pelas manifestações de orgulho a cada etapa de estudo superada.

A Deus pela presença em todos os momentos.

## RESUMO

A exploração dos recursos minerais foi a mola propulsora da economia mundial em diversos momentos históricos, em especial no período colonial brasileiro, marcado pela exploração voltada para a metrópole e pelos interesses da Coroa Portuguesa. Nesta época o arcabouço jurídico construído era para satisfação dos desejos do poder absoluto do rei. Ao longo da história as mudanças foram acontecendo, porém a população em geral sempre ficou à margem do processo. O poder do Rei foi substituído pelo Estado Democrático, onde quem deveria ditar as ordens seria o povo, que na realidade se vê distante da participação no mercado de exploração mineral ficando, somente com uma pequena parte da venda do seu trabalho. As rendas de impostos e *royalties* são muito questionadas por seus valores irrisórios frente aos expressivos lucros do setor. A parte mais substancial dos resultados é exportada através da transferência de lucros das grandes empresas mineradoras para as suas sedes. Discussão sobre a distribuição mais justa dos resultados da lavra está presente em diversos países produtores nos últimos anos, todos buscando adotar uma repactuação para preservação dos seus direitos, numa clara resposta ao modelo atual que privilegia o capital em detrimento das pessoas. Este atual modelo não mais se sustenta e precisa ser revisto principalmente com relação ao fluxo dessas riquezas. É justo que os que se arriscam no empreendimento sejam remunerados por isso, mas devem respeitar, contudo, os interesses nacionais nos seus aspectos jurídicos, econômicos, e principalmente socioambiental. Não se pode se prender ao imediatismo da exploração predatória sem observar as consequências para as futuras gerações e como essa exploração pode ser gerida para um aproveitamento mais racional que permita as populações locais usufruírem realmente do seu resultado. Nesse aspecto o entendimento do que vem a ser a aplicação da função social da propriedade mineral é de vital importância, pois neste princípio vai estar presente não só a decisão de exploração, suas consequência positivas e/ou negativas, bem como a construção dos instrumentos jurídicos para regulação da atividade, a delimitação da participação de cada ente envolvido. Aos que já participam como as empresas mineradoras, deve-se modular sua participação com preservação dos seus direitos, e aos que estão à margem do processo como populações locais, garimpeiros, indígenas etc., necessidade de políticas inclusivas por parte do Estado, atuando como protagonista na condução das alterações necessárias a mineração, através de instrumentos jurídicos modernos adaptados a nova ordem constitucional brasileira.

**Palavras-chave:** Exploração mineral; instrumentos jurídicos; função social da propriedade mineral; ordem constitucional brasileira.

## ABSTRACT

The exploration of the mineral resources was the propeller spring of the world-wide economy at diverse special moment historical in the Brazilian period colony marked by the exploration directed toward the metropolis and the interests of the Portuguese Crown. At this time set law constructed was for satisfaction of the desires of the absolute power of the king. Throughout history the changes had been happening, however the population in general always was the edge of the process. The power of the King was substituted by the democratic State where who would have to dictate the orders would be the people whom in the reality if it sees distant of the participation in the market of mineral exploration being only with a small part of the sales of its work and the incomes of tax and royalties very questioned by its minimum values front to the expressive profits of the sector. The part more substantiates of the results is exported through the transference of profits of the great companies mining to its headquarters. Quarrel on the distribution more joust of the results of cultivates this gift in diverse producing countries in recent years, all searching to adopt a repact for preservation of its rights in a clear reply to the current model that privileges the capital in detriment of the people. This current model more is not supported and needs to be coats mainly with regard to the flow of this wealth. It is just that the ones that if risk in the enterprise are remunerated therefore, but does have to respect, however the national interests in its legal, economic aspects, and mainly ambient partner. If the immediate of the predatory exploration without observing the as for the future generations cannot be arrested and as this exploration can be managed for an exploitation more rational than it allows the local populations really to usufruct of its result. In this aspect the agreement of what it comes to be the application of the application of the social function of the mineral property is of vital importance, therefore in this I begin goes to be present not alone in the decision of positive and negative exploration and its as in the construction of the legal instruments for regulation of the activity, the delimitation of the participation of each involved being. To that already they participate as the companies mining modulation of its participation with preservation of its rights, and to that they are the edge of the process as local populations, gold washers, inclusive aboriginals etc., politics for the State acting as protagonist in the conduction of the necessary alterations the mining through modern legal instruments adapted the new Brazilian constitutional order

**Key words:** Mineral exploration; instruments law; social function of the mineral property; Brazilian constitutional order.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	9
<b>2 HISTÓRICO DA MINERAÇÃO NO BRASIL: DO DESCOBRIMENTO À CONSTITUIÇÃO DE 1988</b>	12
<b>3 A ATIVIDADE DE MINERAÇÃO</b>	20
3.1 SISTEMAS DE APROPRIAÇÃO MINERAL	22
3.2 REGIMES LEGAIS NA EXPLORAÇÃO MINERAL	23
<b>4 O DIREITO MINERÁRIO COMPARADO</b>	26
4.1 NO BRASIL	26
4.2 NO MUNDO	29
<b>5 PRINCÍPIOS APLICADOS AO DIREITO MINERÁRIO</b>	34
5.1 SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO AO PRIVADO E SOBERANIA DO ESTADO	35
5.2 PRINCÍPIOS DA DUALIDADE/PRIORIDADE	36
5.3 PRINCÍPIOS DO CONTEÚDO ÉTICO E DA DESTINAÇÃO DE USO GERAL	37
5.4 PRINCÍPIOS DA RACIONALIDADE E COMPATIBILIDADE AMBIENTAL	37
5.5 PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL	37
<b>6 A GARANTIA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE MINERAL</b>	39
6.1 ESTUDOS DE CASO NO ESTADO AMAZONAS	39
6.2 A MINERAÇÃO COMO FONTE DE DESENVOLVIMENTO	45
6.3 ASPECTOS NORMATIVOS	47
<b>7 CONCLUSÕES</b>	52
<b>REFERÊNCIAS</b>	56



## 1 INTRODUÇÃO

Este estudo procura entender o Direito Minerário Brasileiro através de uma abordagem histórico jurídico-sociológico, além dos aspectos puramente legais da apropriação dos recursos minerais. Procura-se discutir o problema de como garantir que a atividade de mineração cumpra sua função social, em consonância com os princípios sociais pregados pela Constituição Brasileira de 1988. Tal setor, por movimentar somas expressivas, deve ser observado além do seu aspecto econômico e de geração de riquezas. Pensando num alcance mais abrangente percebe-se a oportunidade ímpar em usarmos parte dos recursos auferidos com a mineração como fonte financiadora e instrumento para o resgate da cidadania, que, associado a políticas inclusivas, numa nova ordem mundial, oportunize o exercício de direitos, voz e soberania nas decisões a atores alijados do processo pela economia de mercado. Neste sentido o Estado deverá ter um papel ativo e decisivo, desde a orientação das políticas públicas, passando pela condução das transformações normativas, que serão a base para uma adaptação do setor mineral brasileiro a uma economia globalizada.

As mudanças não são meros caprichos, mas adaptações às transformações econômicas mundiais marcadas por um crescimento acelerado da população mundial, novos padrões de consumo e satisfação de necessidades básicas, que passam pela utilização intensiva dos recursos minerais, cenário este que vive uma elevação acentuada nos preços das *commodities* minerais nos últimos anos.

A ideia em discorrer sobre esse tema surge da percepção que os recursos minerais são absorvidos pela sociedade de forma tão natural, que muitas vezes não se leva em conta o quanto eles são importantes na vida cotidiana. No Brasil, em função do grande potencial geológico, da existência de reservas expressivas de minerais estratégicos, e de uma economia de base exportadora de *commodities* minerais, com destaque atualmente para o minério de ferro, estas discussões ganham maior importância. Acentua-se ainda mais quando se percorre os caminhos de desigualdade na apropriação econômica das riquezas minerais, nem sempre disponíveis à sociedade de forma igualitária, num mundo marcado pela falta de generosidade e isonomia na distribuição dos lucros.

O problema aqui apresentado reside na enorme injustiça existente na apropriação dos resultados da exploração mineral, e na necessidade de políticas que combinem o extrativismo mineral, preservação do meio ambiente, desenvolvimento humano, soluções duradoras, além da atividade mineral em si, e talvez pensarmos até mesmo em conflitos intergeracionais, pois uma utilização maciça dos recursos hoje pode impedir que as gerações futuras tenham acesso

aos recursos no futuro, sem contar o passivo ambiental que normalmente vem associado a esse tipo de empreendimento. Neste sentido, o problema está em construir instrumentos jurídicos que permitam um avanço na garantia do princípio da função social da propriedade mineral dentro da legislação mineral brasileira, através de padrões de consumo responsáveis e oportunidade em todos os aspectos, tais como econômico, ambiental e principalmente social.

Um dos objetivos a serem alcançados com esse trabalho é, através de uma análise do setor mineral, buscar instrumentos jurídicos que permitam uma inversão do modelo centrado em interesses privados e/ou de grupos dominantes, para um modelo pluralista com oportunidades mais amplas. Como objetivos específicos serão abordados o estudo da evolução da legislação mineral, o balanço entre externalidades positivas e negativas, instrumentos jurídicos capazes de orientar a exploração de acordo com padrões sustentáveis e, por fim, o lançamento de alguns fundamentos para o Direito Mineral do Futuro.

A metodologia adotada será descritiva, de cunho aplicado, numa visão crítica da necessidade de repensar a atividade de mineração com estratégia para o desenvolvimento, cuja reforma da legislação pode ser um dos instrumentos para se alcançar esse objetivo. Passa-se naturalmente pela descrição dos principais aspectos do setor mineral e suas peculiaridades em cotejo com o arcabouço jurídico existente, sempre tendo em mente que se trata de um setor sensível e instável frente às mudanças na ordem econômica e política mundial, que produz reflexos quase que imediatos nos rumos da política interna do país, devendo ser constantemente monitoradas, além da adoção de estratégias de planejamento em longo prazo.

Como toda iniciativa que implique em mudanças de padrões em atividades consolidadas, envolvendo quebra de paradigmas, exige-se um esforço grande, principalmente de mobilização, esclarecimento, e convencimento, pois do outro lado o *lobby* das forças reais de poder que dominam a mineração no Brasil e no mundo são muito atuantes (grandes investidores internacionais, fundos de pensão, bancos etc.).

Para se discutir a mineração hoje é necessário fazer um resgate histórico de como essa atividade desenvolveu no Brasil, para quem era voltada, e qual era o papel dos diversos atores envolvidos. Muitos dos institutos praticados hoje em dia são reflexos de tempos passados e do modelo de apropriação adotado nos períodos iniciais de nossa história, altamente concentrador, apoiado em institutos como o direito de prioridade, transferências de riquezas, ausência de preocupação social, assuntos estes que serão abordados no primeiro capítulo.

Passa-se naturalmente por conceitos básicos do que vêm a ser recursos minerais, jazidas, mina, e a diferenciação entre solo e subsolo para o aproveitamento mineral.

Adentra-se nos regimes de exploração mineral ao longo do tempo, desde o direito real no Brasil Colônia, período das Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, às transformações políticas, jurídicas e econômicas ao longo de nossa história, até o atual regime constitucional brasileiro, que reflete necessariamente padrões de um mundo moderno globalizado, que prega outros valores, talvez não observados pela sociedade em períodos passados, como a dignidade da pessoa humana, respeito ao interesse público e o bem comum a todos.

Uma retrospectiva no modelo de apropriação mineral, o papel do Estado, os mecanismos jurídicos e de controle da atividade de exploração mineral serão descritos no segundo capítulo.

O terceiro capítulo trará algumas análises e reflexões dos caminhos do Direito Mineral Brasileiro em comparação à legislação de alguns países mineradores, contemplando uma abordagem político-jurídica, a influência da mineração na condução da política econômica interna e externa, a definição de setores estratégicos, as pressões internacionais, e a dificuldade de equalização dos problemas de uma economia capitalista sem fronteiras, sopesando as externalidade positivas e negativas, bem como a participação dos autores à margem do processo de exploração mineral, que de uma forma ou de outra sofrem as suas consequências e têm direitos legítimos de reivindicar um maior espaço.

O quarto capítulo abordará os princípios envolvidos na apropriação mineral, que faz parte de um todo a ser perseguido e que por vezes são negligenciados em meio a conflitos de interesses.

Finalmente o quinto capítulo propõe destacar a Garantia da Função Social da Propriedade Mineral como princípio fundamental na construção do novo Direito Mineral Brasileiro, que acompanhe a evolução das relações sociais por que passa a sociedade brasileira, em compasso com as mudanças ocorridas na economia mundial. Os novos padrões da sociedade moderna convivem com muitos interesses de capitais e empresas transnacionais circulando pelo mundo a procura de oportunidades para satisfazerem suas economias internas. Serão abordados ainda neste capítulo alguns exemplos no Amazonas, que mostram como é complexa a garantia da função social na apropriação mineral, carente da presença do Estado e de uma legislação moderna mais adaptada aos tempos atuais, e que reforça a necessidade de criar mecanismo para atender a esses inúmeros interesses legítimos que ficam desassistidos.

## 2 HISTÓRICO DA MINERAÇÃO NO BRASIL: DO DESCOBRIMENTO À CONSTITUIÇÃO DE 1988

A mineração no Brasil surge com o “descobrimento” e a corrida das metrópoles europeias ávidas por riquezas a sustentar suas economias. Neste cenário destacam-se nos séculos XVII e XVIII as descobertas de ouro e diamante em Minas Gerais, num período econômico de base colonial exploradora voltada para a metrópole. Com as grandes descobertas de ouro a Coroa Portuguesa sustentou seu direito de exploração em institutos que tiveram sua origem na Idade Média, fundamentado num poder soberano e na dominialidade do Rei sobre suas terras, o que por consequência legitimaria a propriedade dos bens de seu interesse. A sustentação legal deu-se através da instituição de direitos reais heterogêneos (regalia), dentro de uma lógica de Estado Central Absolutista forte, onde tudo girava em torno do Rei. Na exploração colonial portuguesa estes pressupostos foram fundamentais para legitimar a apropriação dos bem minerais recém-descobertos. O Estado absolutista português, através das diversas ordenações (Afonsinas, Manuelinas e Filipinas), procurou cercar-se de instrumentos normativos para consolidar o poder absoluto do Rei. Esse poder assentava nos Direitos Reais, onde todas as riquezas, possessões, bem como todas as formas de obtenção de recursos para o Estado, pertenceriam ao Rei como representante da sociedade. Não estariam necessariamente ligados ao poder real em si, mas numa pretensa divindade e superioridade, o que legitimaria as formas de posse sobre todas as riquezas. Neste sentido, os senhores feudais e a própria igreja ficariam subjugados ao poder do Rei, pois como superficiários não tinham poder absoluto sobre o subsolo e suas riquezas. RENGER <sup>1</sup> cita as Ordenações Afonsinas, que traz explícita no Título XXIV do Livro II, item 26, os seguintes dizeres quanto ao direito do Rei:

Direito Real é argentaria, que significa veias de ouro e de prata e qualquer outro metal, os quais todo o homem poderá livremente cavar em todo lugar, contanto que antes que comece a cavar de entrada pague a El Rei oito escrópulos de ouro que valem tanto como uma coroa de ouro cada um; a além destes oito escrópulos de ouro, que assim há de pagar de entrada, por assim cavar qualquer metal, aquele que cavar ouro, por ser em si mais nobre e mais excelente metal, que nenhum outro, pagará mais em cada ano ao dito Senhor, sete escrópulos de ouro; e quando cavar, qualquer outro metal, que não seja ouro, pagará em cada ano uma libra de quatorze onças; e, além disto, pagará mais a El Rei de todo o metal que purificar duas dízimas, se o dito metal for cavado em terras d'El Rei; e sendo cavado em terra que seja de alguma privada pessoa, pagará ao dito Senhor Rei uma dízima e outra pagará ao senhor da terra, e toda a outra maioria será daquele que o houver cavado.

---

<sup>1</sup> RENGER, Friedrich. **O quinto do ouro no regime tributário nas Minas Gerais**, Revista do Arquivo Público Mineiro Belo Horizonte, Nº 91, 2006 pag. 92.

A primeira vista fica latente que o interesse da Coroa Portuguesa na exploração mineral era puramente econômico em auferir os lucros da atividade cuja titularidade lhe pertenceria. Mesmo numa relação envolvendo minerador e um particular, a Coroa exigia uma parte do resultado, outra caberia ao superficiário, porém a maior parte pertenceria a quem na realidade descobrisse e desenvolvesse os esforços necessários para a exploração. O direito português adotou a linha de que os bens minerais são da Coroa e não do proprietário do solo, a quem caberia, quando da exploração em suas terras, somente uma indenização pela privação de parte de sua propriedade.

As Ordenações Manuelinas descreviam as jazidas como um bem jurídico distinto do solo e para sua exploração era necessário a licença da Coroa, que possuía a titularidade das minas e disciplinava sua exploração.

Nas Ordenações Filipinas o poder do Rei sobre as jazidas não se resumia somente ao direito de exploração e sim um poder absoluto de propriedade, de domínio sobre toda a riqueza destacada do solo, podendo ser citado como exemplos os casos de doações de terras do Rei a particulares, que não alcançavam os possíveis veios que por ventura existissem subjacentes ao solo. No caso da descoberta de uma jazida, dever-se-ia comunicar imediatamente a Coroa, que achando aconselhável demarcaria a região onde então somente o descobridor poderia explorar. Desaparece a participação do proprietário do solo nos resultados da lavra, somente tendo direito a uma indenização em caso de prejuízo ao aproveitamento de suas terras. A Coroa, como detentora da propriedade dos bens minerais, exigia a contrapartida do explorador através do pagamento do Quinto <sup>2</sup>.

A legislação mineral colonial brasileira foi marcada por ações por parte da Coroa Portuguesa com intuito de auferir lucros com a descoberta de riqueza, animadas com a grande extensão territorial e as boas perspectivas minerais, não dispendendo investimentos diretos, mas por meio de concessões e incentivos a particulares. Era a chamada *data mineral*, uma espécie de direito de propriedade surgida para resguardar o direito de exploração em áreas onde se descobrisse um veio de ouro. As Ordenações Filipinas traziam no Título XXVI do Livro II, item 16, que o *Príncipe possui poder Real sobre os veiros de ouro, ou prata ou qualquer outro metal* <sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> O **Quinto** era um imposto cobrado pela Coroa portuguesa sobre o ouro encontrado em suas colônias. Corresponhia a 20% do metal extraído e era registrado em "certificados de recolhimento" pelas casas de fundição.

<sup>3</sup> ORDENAÇÕES FILIPINAS. Livro II, Título XXVI. Disponível em: <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/12p440.htm>>. Acesso em 03 de janeiro 2012.

O Instrumento jurídico adotado no Brasil para garantia dos direitos da Coroa sobre as riquezas descobertas na região das Minas Gerais foi o Regimento das Terras Minerais do Brasil, de 15 de agosto de 1603, que para alguns autores foi a primeira legislação mineral do Brasil, que na vigência das Ordenações Filipinas, nos seus artigos 1º, 2º e 3º dizia:

1º - Qualquer pessoa que quizer descobrir Minas, se apresentará ao Provedor delias que tenho ordenado haja nas ditas partes, e lhe declarará como quer fazer o tal descobrimento e lavrará, e tirará os metaes que nellas forem achados a sua própria custa de que pagará o quinto fora de todas as despozas a minha Fazenda, sem em ter obrigação lhe dar para isso cousa alguna, de que se fará assento pelo Escrivão do dito Provedor em hum livro que para isso haverá assignado, e numerado por elle, em que a tal pessoa assignará, e com certidão do dito assento. Mando ao Governador Geral do dño Estado, Capitães das Capitánias delle, Provedor-mór da minha Fazenda, equaesquer outros Officiaes, assim delia como de Justiça que lhe deixem descobrir as ditas Minas e lhe dem toda a ajuda, e favor que para isso fôr necessário.

2º - E tanto (Jue fôr descoberta alguna Mina, se registrará logo pelo dito Escrivão com todas as demarcaçoens e confrontaçoens necessárias ao pé do assento que se devia fazer quando o dito descobridor delia se apresentou ao Provedor das Minas, na maneira atraz declarada.

3º E depois de o descobridor tirar o metal da dita Mina será obrigado a apparecer com elle, e o manifestar ao Provedor presente a seu escrivão dentro de trinta dias, por juramento que lhe será dado, declarará em como o dito metal de ouro, ou prata é da própria Mina que tem registrada, e achando-se não ser delia será castigado com fôr de justiça e pagará todas as perdas e damnos que se seguirem as pessoas que pedirem parte na dita Mina, e sendo passados os ditos vinte dias sem fazer a dita manifestação do metal que tiver tirado, não gozará de privilégio de descobridor; salvo se allegar e justificar tal causa e impedimento ao Provedor por que pareça que deva ser relevado.<sup>4</sup>

O Regime de Terras perdurou durante o período colonial, com pequenas alterações que não lhe modificou a essência. Em 1618 foi permitida a redução do Quinto pago à Coroa para descobertas com teores de minério mais baixo. Em 1702 consolida-se o Regime para as Minas de Ouro, reafirmando o Rei como senhor das terras e de suas riquezas, dono das minas e da comercialização, que como proprietário, as cederia a particulares que as explorariam com pagamento de parte à Coroa e tudo mais que convém ao Rei. São deste momento as primeiras distorções quanto à apropriação dos recursos minerais. A Coroa, com seu poder absoluto, cobrava o Quinto, e com a instituição da *data mineral*, parte das jazidas deveriam ficar reservadas à Coroa para futuro arredamento por melhor lance, e em casos de veios muito ricos estes poderiam ser reservados integralmente à Coroa. A Necessidade arrecadadora da Coroa e a dificuldade de controlar a atividade fez surgir outros mecanismos de fiscalização, como o

---

<sup>4</sup> FERREIRA, Francisco Ignácio **Repertorio juridico do mineiro consolidação alphabetica e chronologica de todas as disposições sobre minas, comprehendendo a legislação antiga e moderna de Portugal e do Brazil.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1884. Disponível em: <<http://www.archive.org/details/repertoriojurid00brazgoog>>. Acesso em 09 de janeiro 2012.

controle das mercadorias que chegavam e saíam da região das minas, proibição da comercialização de ouro em pó, criação de cobrança não mais por participação na produção, e sim por quantia fixa, dependendo da capacidade produtiva dos exploradores, materializada pelo número de escravos empregados na atividade extrativa. A natureza da arrecadação, que inicialmente era voltada para a participação na produção, passa a ter um caráter mais geral, não relacionado somente à atividade mineral, e sim às demais atividades econômicas associadas, cujas características se assemelhavam a impostos. Atingia principalmente as práticas comerciais, o que trouxe grande insatisfação e revoltas da população. Esta até admitia o Quinto, por achar que era a contrapartida pela exploração nas terras da Coroa.

A extração de ouro e diamantes deu origem a intervenção regulamentadora mais ampla que a Coroa realizou no Brasil. O governo português fez um grande esforço para arrecadar tributos. Tomou também várias medidas para organizar a vida social nas minas e em outras partes da Colônia, seja em proveito próprio, seja no sentido de evitar que a corrida do ouro resultasse em caos. Na tentativa de reduzir o contrabando e aumentar suas receitas.

De um modo geral, houve dois sistemas básicos: o quinto e o da capitação. O primeiro consistia na determinação de que a quinta parte de todos os metais extraídos devia pertencer ao rei. O quinto de ouro era deduzido do ouro em pó ou pepitas levado as casas de fundição. A capitação, lançada pela Coroa em busca de maiores rendas, em substituição ao quinto, era bem mais abrangente. Ela consistia, quanto aos mineradores, em um imposto cobrado por cabeça de escravo, produtivo ou não, de sexo masculino ou feminino, maior de doze anos. Os faiscaidores, ou seja, os mineradores sem escravos, também pagavam impostos por cabeça, no caso sobre si mesmo. Além disso, o tributo era cobrado sobre estabelecimentos, como oficinas, lojas, hospedarias, matadouros, etc. (Fausto Bóris apud Lins, 2000, pag.26)<sup>5</sup>

Outra atividade de mineração que teve destaque nesta época foi à extração de diamantes fortemente controlada pela Coroa Portuguesa, que tinha entre seus objetivos, além de aumentar a arrecadação, controlar a chegada de “pedra” na Europa através da instituição das mesmas *datas minerais* da exploração de ouro. Controlava-se o fluxo de pessoas às minas, a comercialização, a delimitação dos locais a serem explorados, o que na realidade não surtiu muito efeito. O sistema à época era baseado no arrendamento do direito de exploração diamantífera a terceiros por meio da realização periódica de hastas públicas, cabendo ao indivíduo vencedor, ao explorar as minas, pagar *royalties* à Coroa, além de serem cobrados impostos pelos escravos empregados na lavra. Entre as restrições tinha-se a incidência do Quinto, as pedras só poderiam ser comercializadas em navios portugueses com frete no valor de 1% das mercadorias transportadas; proibiu-se o garimpo, considerado atividade ilegal. Em

---

<sup>5</sup> LINS, Fernando Antônio de Freitas. **Brasil 500 anos: a construção do Brasil e da América Latina – histórico, atualidade e perspectiva.** Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2000.

função de um maior disciplinamento da produção foi criada a figura do Contratador, normalmente homem rico enviado pela Coroa Portuguesa para controlar a produção e ser o responsável pela comercialização das pedras, a fim de preservar os interesses da Coroa. Tentando evitar o contrabando, o Estado, com a implantação da Real Extração de Diamantes (1771), se fez ainda mais forte, instituindo o monopólio da atividade de exploração de diamantes baseado no livro Regimento Diamantino, conhecido como Livro de Capa Verde<sup>6</sup>.

A legislação do Império manteve as riquezas do subsolo nas mãos do Estado, dentro de uma cultura mais liberal imposta principalmente por influência dos ingleses. O monopólio da exploração de diamantes deu lugar a livre iniciativa, inclusive aberta a estrangeiros. A Constituição de 1824 adotou o regime domínial, porém, não ficou bem clara a separação da propriedade do solo, do direito de exploração das riquezas minerais subjacentes, acirrando as disputas entre os proprietários dos lotes de terras minerárias e os garimpeiros.

Na região de Diamantina, os conflitos entre garimpeiros e proprietários de terrenos diamantíferos adquiriram intensidade. Os mais agudos talvez tenham sido os conflitos de Curralinho (1861), Rio das Pedras (1861), São João da Chapada (1863) e Pau de Fruta (1873), sempre resolvidos em favor dos proprietários pela diligente e impiedosa ação da Guarda Nacional. Esses conflitos revelam, também, que permanecia a sina da Colônia: os garimpeiros faziam os grandes “descobertos” e, então, eram expulsos pelos grandes mineradores e diamantários (negociantes de ouro e diamantes), os proprietários legais dos “terrenos minerais”. (Martins, 2008, pag.71)<sup>7</sup>

Na legislação da República houve a grande mudança. A Constituição de 1891 manteve o controle da mineração nas mãos dos Estados, porém as jazidas eram consideradas pertencentes ao proprietário do solo (privada, municipal, estadual ou da união), em um regime conhecido como “acessão”.

Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria.

<sup>6</sup> Possui esse nome por ter chegado ao Distrito de Diamantina encadernado em Marroquim Verde.

<sup>7</sup> MARTINS, Marcos Lobato. A arte de fabricar motins: os marcos regulatórios da mineração diamantífera em perspectiva histórica. **Revista Geonomos**, Minas Gerais, v.16, n.2, p. 69-77. 2008. Disponível em: <[http://www.igc.ufmg.br/geonomos/PDFs/16\\_2\\_69\\_77\\_Martins.pdf](http://www.igc.ufmg.br/geonomos/PDFs/16_2_69_77_Martins.pdf)>. Acesso em 09 de janeiro 2012.



O Decreto 15.211, de 28 de dezembro de 1921, conhecido como Lei Simões Lopes<sup>8</sup>, instituiu o que é considerado por muitos o primeiro Código de Mineração do Brasil. Entre os aspectos principais destacam-se as jazidas, como algo acessório ao solo, e como o acessório segue o principal, o direito de exploração na propriedade privada caberia ao proprietário superficiário. Havia a possibilidade de desapropriação da jazida em favor de um terceiro descobridor (manifestação por descoberta) em caso de inércia ou desinteresse de exploração por parte do proprietário, pois este tinha um prazo para detalhar a pesquisa sobre área com jazida manifestada por terceiro. No caso de exploração por terceiro, cabia ao proprietário indenização pelos danos ou uma remuneração como participação nos resultados da lavra. Um aspecto importante à época era que o Estado, desprovido da propriedade, não recebia nada pela exploração, o que representou um período de verdadeira privatização dos recursos minerais.

A grande ruptura com o então vigente regime de acessão aconteceu com a Constituição de 1934, prevalecendo nesta o poder do Estado em legislar sobre recursos minerais. Houve a separação entre solo e subsolo, e os direitos minerais do subsolo caberiam ao Estado, que poderia repassar ao particular, através dos institutos de autorização ou concessão de direito de exploração. Rompe-se com a propriedade privada das jazidas, com o direito do proprietário do solo por acessão. Os recursos minerais seriam *res nullius*, isto é, coisa de ninguém. A partir da autorização do Estado o particular poderia explorá-lo. Para não violar o direito adquirido, àqueles particulares que já exploravam as jazidas antes da Constituição de 1934, foi criada a figura jurídica da Mina Manifestada, preservando como propriedade particular sua exploração, independente de concessão do governo. As demais jazidas a partir da Constituição tinham sua exploração condicionada à concessão ou autorização da União.

Desde a Constituição e do Código de Mineração de 1934, a propriedade do solo não alcança as jazidas e as minas a ele subjacentes ou afloradas. Nesse ano, rompeu-se a concepção accessionista, pela qual a propriedade da superfície se estende *ab inferos ad astra*. Os recursos minerais deixaram de integrar o patrimônio do superficiário, que não pode mais delas dispor, nem autorizar sua exploração.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> BRASIL. Decreto 15.211, de 28 de Dezembro de 1921. Aprova o regulamento relativo à propriedade e a exploração das minas. **Coleção das Leis da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, 28 dez. 1921. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/D15211.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D15211.htm)>. Acesso em 09 de janeiro 2012.

<sup>9</sup> FREIRE, Willian. Regime jurídico dos recursos minerais no direito brasileiro: regime constitucional brasileiro e aproveitamento das riquezas minerais. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 9, n. 84, p.16-40, abril/maio. 2007.

As legislações que sucederam a Constituição e o Código de Mineração, ambos de 1934, poucas novidades trouxeram em matéria de aproveitamento mineral, somente com a Constituição Federal de 1988 ficou claro e de forma expressa, um papel mais atuante e dirigente do Estado com relação aos recursos minerais. O artigo 22 inciso XII estabelece a competência privativa da União legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia. De forma comum, junto com Estado, Município e o Distrito Federal, o artigo 23, inciso XI, diz que cabe à União registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios. Fica claro também no texto constitucional que os recursos minerais constituem partes distintas do solo e pertence à União.

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.

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

§ 2º - É assegurada participação ao proprietário do solo nos resultados da lavra, na forma e no valor que dispuser a lei.

§ 3º - A autorização de pesquisa será sempre por prazo determinado, e as autorizações e concessões previstas neste artigo não poderão ser cedidas ou transferidas, total ou parcialmente, sem prévia anuência do poder concedente.<sup>10</sup>

O Direito Minerário praticado por Portugal teve origem no período medieval, e os primeiros disciplinamentos adotado no início da história do Brasil serviram de base para alguns institutos que evoluíram junto com as transformações políticas ocorridas desde o período colonial, passando pelo Império até a República. No momento inicial tinha-se o Rei detentor do poder e do direito absoluto, consagrado por um poder divino sobre todas as coisas, inclusive sobre os recursos minerais. Este outorgava ao minerador, responsável pelo risco da atividade, a possibilidade de explorá-lo, pagando certa quantia ao Rei e aos proprietários da terra uma indenização por possíveis danos. O que muda deste período para realidade atual é que a Monarquia representada pelo Rei dá lugar ao Estado Democrático que, "supostamente" representa o interesse da coletividade. O minerador de antigamente ganha hoje em dia aspectos modernos da grande companhia mineradora transnacional, os

<sup>10</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. 464 p.

proprietários de terras sustentam o direito de indenização por possíveis danos da atividade, e introduz-se um elemento novo no sistema que são as pessoas afetadas pela atividade mineral. A atividade mineral seria simples se não estivessem envolvidos outros atores e fatores, que não podem ficar de fora do sistema. São populações tradicionais, povos indígenas, garimpeiros, ambientalistas, administradores locais, discussão sobre mecanismos de participação na forma de *royalties* sobre a produção, responsabilização social e ambiental do empreendedor etc. A exploração mineral se torna um emaranhado complexo, com repercussões desde o microuniverso da mina até uma dimensão global, na velocidade instantânea em que as transformações se dão na sociedade contemporânea, sobretudo nos aspectos econômicos, político, social, ambiental e jurídico.

### 3 A ATIVIDADE DE MINERAÇÃO

Para entendermos como se dá a apropriação dos recursos minerais devemos solidificar alguns conceitos básicos e especificidades características do setor de mineração.

O primeiro ponto importante é a definição do que vem a ser recursos minerais, que no conceito do artigo 3º, inciso I, do Código de Mineração seriam massas individualizadas de substâncias minerais ou fósseis, encontradas na superfície ou no interior da Terra. Tais recursos ganham importância quando a concentração de elementos ou substâncias químicas que ocorrem na natureza é passível de serem exploradas economicamente. Quando essa concentração possui valor econômico, teores elevados, características físico-químicas, economicidade, localização acessível, interesse para a sociedade, tem-se caracterizada um jazida mineral. A Mina seria a jazida em exploração, mesmo que temporariamente paralisada, quando então se agrega a esta o capital e infraestrutura para viabilizar a retirada das substâncias de interesse através da lavra. Na definição do Artigo 4º do Código de Mineração<sup>11</sup> *Considera-se jazida toda massa individualizada de substância mineral ou fóssil, aflorando à superfície ou existente no interior da terra, e que tenha valor econômico; e mina, a jazida em lavra, ainda que suspensa.*

A diferenciação entre solo e subsolo para o aproveitamento dos recursos minerais na atual legislação, aparentemente não apresenta grandes dificuldades, pois os recursos minerais tanto em superfície quanto em subsuperfície pertencem à União. No entanto, essa diferenciação pode suscitar discussões interpretativas quando se analisa outros institutos jurídicos como o Estatuto do Índio<sup>12</sup>. Numa leitura simples, tal estatuto deixa a entender que a exploração de recursos minerais no solo poderia ser feita pelos índios (garimpagem e faiscação), enquanto para a exploração de riquezas no subsolo deveria respeitar a legislação. O Estatuto do Índio diz:

Art.44º As riquezas do solo, nas áreas indígenas, somente pelos silvícolas podem ser exploradas, cabendo-lhes com exclusividade o exercício da garimpagem, faiscação e cata das áreas referidas.

Art.45º A exploração das riquezas do subsolo nas áreas pertencentes aos índios, ou domínio da União, mas na posse de comunidade indígena, far-se-á nos termos da legislação vigente, observando o disposto nesta Lei.

A Constituição Federal de 1988, no Capítulo que fala sobre os Índios, deixa claro que são reconhecidos seus direitos originais e que o aproveitamento dos recursos minerais depende de autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas.

<sup>11</sup> Decreto- Lei Nº 227, 28 de fevereiro de 1967 – Código de Mineração.

<sup>12</sup> Lei nº 6001 de 19 de dezembro de 1973 - Estatuto do Índio.

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

...

§ 3º - O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

A despeito da corrente que entende que o Estatuto do Índio não teria sido recepcionado pela Constituição de 1988, uma abordagem literal do estatuto aparentemente legitimaria a exploração de mineral em áreas indígenas, porém, ao ser confrontado com a lei maior, que é a Constituição, parece equivocado tal interpretação. Acredita-se caber à garimpagem indígena nos limite da preservação dos interesses culturais de suas populações, dentro dos seus costumes, e nunca como atividade econômica de apropriação de recursos naturais. Quando se foge das tradições indígenas e ganha cunho comercial acredita-se que deveria ser respeitados todos os trâmites da legislação mineral e passar pela regulação do órgão competente, no caso o Departamento Nacional da Produção Mineral – DNPM, vinculado ao Ministério de Minas e Energia. Como a exploração mineral em áreas indígenas ainda não está regulamentada, qualquer atividade neste sentido deve ser considerada ilegal.

A localização da jazida é outro aspecto de suma importância na exploração mineral, tendo relação direta com a instalação do empreendimento mineiro, conhecida com rigidez locacional dos depósitos minerais. Os depósitos estão onde as condições geológicas foram propícias à sua concentração. São objetos imóveis, e nos locais em que se encontram serão explorados. Surgem a partir dessas características os maiores conflitos entre vocações diversas para uma mesma região, que devem ser normalmente sopesados de forma técnica. Quando o conflito se faz entre a atividade mineral e um interesse privado, a solução parece mais fácil. A dificuldade reside em sopesar duas atividades de interesse público como a exploração mineral, com seus benefícios sociais e econômicos, *versus* a preservação de um ecossistema específico como, por exemplo, determinada espécie ameaçada de extinção ou que, por características naturais, só ocorram em determinada região. Qual deles atenderia uma necessidade mais premente da sociedade? É uma resposta complexa, onde estão em jogo interesses difusos, por vezes de difícil mensuração, e que dá margem aos grandes embates entre a mineração e ambientalistas.

Outra característica importante no desenvolvimento de um empreendimento mineiro é a necessidade de um tempo relativamente longo para maturação entre a fase de descoberta do recurso mineral, a exploração econômica, e o retorno do investimento. Normalmente são

atividades que demandam um aporte de recursos muito grande e nem sempre disponíveis no mercado, somado muitas vezes a necessidade de desenvolvimento de tecnologia específica para extração e beneficiamento. São bens não renováveis e a transitoriedade da atividade está atrelada normalmente ao tamanho da jazida, apesar de que incrementos tecnológicos possam aumentar em parte sua vida útil, como a introdução de métodos de concentração e até mesmo com a exploração a teores mais baixos, dependendo do grau de escassez do bem.

Finalmente, não pode ser desconsiderada a componente ambiental e o alto risco inerente à atividade de mineração. Por ser uma atividade potencialmente poluidora<sup>13</sup>, deve ser cercada das maiores cautelas por parte do empreendedor, elaborando juntamente com a exploração um plano de mitigação e contingência para situações extremas. A atividade em si fica sempre exposta ao risco de dano ambiental que, dependendo da sua magnitude, pode inviabilizar o projeto, sem contar a pressão comum que existe no setor por parte dos grupos ambientalistas, que muitas vezes afugentam até mesmo potenciais investidores, que não querem ficar vulneráveis à publicidade negativa de “agressor do meio ambiente”. No entanto, o legislador pátrio, no próprio texto constitucional, não inviabiliza a atividade, deixando margem ao minerador, ao final do empreendimento, recuperar o ambiente degradado. No artigo 225 § 2º, aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

### 3.1 SISTEMAS DE APROPRIAÇÃO MINERAL

Para estudarmos o sistema de apropriação mineral temos que fazer um resgate pelos sistemas de apropriação na evolução histórica da mineração no Brasil. Aproveitando os conceitos de sistemas elencados por SERRA<sup>14</sup>, a despeito de sistemas doutrinários de autores como VIVACQUA, MENEGALE, observa-se que o Brasil passou por quatro estágios quanto à propriedade, a forma de pesquisa e aproveitamento dos recursos minerais, que são os modelos regalista, dominial, acesso, e concessão.

No Sistema *regaliano*, vigente no Período Colonial Brasileiro, cuja origem remonta à Idade Média na Europa, tinha como princípio que o direito de propriedade das riquezas do subsolo pertencia ao Soberano. Portugal, por meio das Ordenações Filipinas, adotou esse

---

<sup>13</sup> Lei 6938/81 anexo III incluído pela lei 10.165/2000 que relaciona as atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais.

<sup>14</sup> SERRA Maria Helena **Direitos Minerários: formação, condicionantes e extinção** São Paulo: Signus editora, 2000. pag. 35.

sistema para as riquezas minerais aqui encontradas, em especial o ouro e diamante, que por direito pertenciam à Coroa Portuguesa.

O Sistema *dominial*, que passou a vigorar após a Independência, determinava que a propriedade das minas pertenceria ao Estado brasileiro, agora não mais um Estado-monarca, e sim Estado-coletividade.

O Sistema de *acessão ou fundiário* passou a vigorar com a República e a Constituição de 1891. Dentro do espírito liberal dominante à época, o dono do solo também chamando de superficiário, seria o legítimo proprietário do todo o subsolo, incluindo as minas como acessórios à superfície.

O sistema de *autorização/concessão* foi introduzido com a Constituição e o Código de Mineração, ambos de 1934, partindo da premissa de separação entre solo e subsolo e que a propriedade dos recursos minerais pertenceria ao Estado. Alguns autores acreditavam serem os bens minerais “*Res Nullius*”, ou seja, não pertenceriam a ninguém, e o Estado representando os interesses da sociedade, através da regulação, disciplinaria o seu aproveitamento. Através da concessão e autorização se permitiria que particulares explorassem os recursos minerais sobre regras estabelecidas, dando-se preferência ao proprietário do solo. Esta preferência caiu com Constituição de 1967, cabendo ao proprietário do solo somente uma participação sobre o produto da lavra.

Art. 161 - As jazidas, minas e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial.

§ 1º - A exploração e o aproveitamento das jazidas, minas e demais recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica dependem de autorização ou concessão federal, na forma da lei, dada exclusivamente a brasileiros ou a sociedades organizadas no País.

§ 2º - É assegurada ao proprietário do solo a participação nos resultados, da lavra; quanto às jazidas e minas cuja exploração constituir monopólio da União, a lei regulará a forma da indenização.

Somente na Constituição Federal de 1988 foi colocado de forma explícita que os recursos minerais pertencem à União (CF88 Art. 176 op. cit.).

### 3.2 REGIMES LEGAIS DE APROVEITAMENTO MINERAL

Cumprindo a sua função constitucional, o Estado, através do Código de Mineração, em vigor pelo Decreto Lei 227/1967, instituiu normas sobre a pesquisa e o aproveitamento dos

recursos minerais, cuja regulação coube ao DNPM <sup>15</sup>. Entre os regimes permitidos estão a autorização de pesquisa e concessão de lavra, licenciamento, permissão de lavra garimpeira, registro de extração, e minerais de regime especial. Prevalece nos regimes ora comentados, o princípio de prioridade àquele interessado que primeiro protocolar o pedido junto ao DNPM e que tenha recebido avaliação favorável, onerando-se a área.

O Regime de autorização de pesquisa dá ao interessado, a título precário por período de 1 a 3 anos, o direito de pesquisa, podendo em algumas situações ser prorrogada, para realização de trabalhos necessários na definição de jazida, sua avaliação e a determinação da exequibilidade do seu aproveitamento econômico. Num segundo momento, encerrado os trabalhos de pesquisa e comprovada a jazida, entra-se na fase de concessão de lavra, por portaria do Ministro das Minas e Energia para empresa legalmente habilitada a conduzir tecnicamente os trabalhos de extração e beneficiamento do bem mineral.

O Regime de Licenciamento é facultado exclusivamente ao proprietário do solo ou a quem possuir expressa autorização do mesmo, salvo se a jazida situar-se em imóveis pertencentes à pessoa jurídica de direito público. Depende da obtenção, pelo interessado, de licença específica expedida pela autoridade administrativa local, no município de localização da jazida, e da efetivação do registro no DNPM. É utilizado para exploração de substância de uso imediato na construção civil, tais como areia, cascalho e saibro, rochas quando britadas utilizadas *in natura* na construção civil e no preparo de agregado e argamassas, material sílico-argiloso, cascalho e saibro empregados como material de empréstimo, rochas, quando aparelhadas para paralelepípedos, guias, sarjetas, moirões ou lajes para calçamento.

O regime de Permissão de lavra garimpeira consiste no aproveitamento imediato de jazimento mineral que por sua natureza, dimensão, localização e utilização econômica, possam ser lavradas, independentemente de prévios trabalhos de pesquisa. Algumas substâncias são consideradas garimpáveis, como ouro, diamante, cassiterita, columbita, tantalita e wolframita, nas formas aluvionar, eluvial e coluvial; sheelita, as demais gemas, rutilo, quartzo, berilo, muscovita, espodumênio, lepidolita, feldspato, mica e outros, e tipos de ocorrência que vierem a ser indicados, a critério do DNPM.

O registro de extração é efetuado exclusivamente para substâncias minerais de emprego imediato na construção civil por órgãos da administração direta e autárquica da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para uso exclusivo em obras públicas por eles executadas diretamente. Admite-se, em caráter excepcional, o registro de extração em área

---

<sup>15</sup> DNPM - Regimes de exploração Mineral Disponível em <http://outorga.dnpm.gov.br/SitePages/regimes.aspx> consultado em 03 de janeiro de 2012.



onerada, desde que o titular do direito minerário preexistente autorize expressamente a extração.

No regime especial são inseridas todas as substâncias reguladas por leis especiais, como por exemplo, os minerais e minérios nucleares que são monopólio da União, e que, juntamente com outras substâncias, estão excluídas da regulação do Código de Mineração, conforme prevê o artigo 10.

Art. 10 Rege-se-ão por Leis especiais:

I - as jazidas de substâncias minerais que constituem monopólio estatal;

II - as substâncias minerais ou fósseis de interesse arqueológico;

III - os espécimes minerais ou fósseis, destinados a Museus, Estabelecimentos de Ensino e outros fins científicos;

IV - as águas minerais em fase de lavra;

V - as jazidas de águas subterrâneas

## 4 DIREITO MINERÁRIO COMPARADO

### 4.1 NO BRASIL

O Direito Minerário tem sua base normativa atual na Constituição Federal de 1988 e no Código de Minas, Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, que deu nova redação ao Código de Minas de 1940. O Código regula os direitos sobre os recursos minerais do País, os regimes de aproveitamento (autorização, concessão, licenciamento, permissão de lavra garimpeira), a fiscalização da pesquisa, da lavra e de outros aspectos da indústria mineral a cargo do Governo Federal e que é feita pelo DNPM.

O Código de Mineração Brasileiro sofreu influências no plano internacional pelo momento de afirmação de soberania dos países sobre seus recursos naturais e materializadas na Resolução 1803 da Assembleia Geral da ONU, de 14 de dezembro de 1962, sobre o título de “soberania permanente sobre os recursos naturais”, que entre outros tópicos dizia:

1. O direito dos povos e das nações a soberania permanente sobre suas riquezas e recursos naturais deve ser exercido com interesse do desenvolvimento nacional e bem-estar do povo do respectivo Estado;
2. A exploração, o desenvolvimento e a disposição de tais recursos, assim como a importação de capital estrangeiro para efetivá-los, deverão estar em conformidade com as regras e condições que estes povos e nações livremente considerem necessários ou desejáveis para autorizar, limitar ou proibir tais atividades;<sup>16</sup>

O atual Código retrata um momento onde o Estado Brasileiro via, no fomento da indústria mineral, a solução para fazer divisas e satisfazer a necessidade de investimentos e suprir de insumos frente à demanda da economia mundial no período pós 2ª Guerra.

O Código de Mineração de 1967 consolidou o entendimento de separação entre solo e subsolo para o aproveitamento mineral, preservando o direito de prioridade ao primeiro que fizer solicitação de pesquisa sobre determinada área, reportando ao Estado o disciplinamento da atividade de exploração mineral, mantendo o direito de participação do proprietário do solo nos produtos da lavra.

A Constituição de 1988 trouxe grandes inovações à ordem jurídico-política brasileira, destacando a instituição de garantias de direitos fundamentais em consonância aos princípios pregados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, resultado de intensa participação da

---

<sup>16</sup> RESOLUÇÃO 1803 da Assembleia Geral da ONU, de 14 de dezembro de 1962, Disponível no endereço [http://direitoshumanos.gddc.pt/DireitosHumanos/3\\_21/IIIPAG3\\_21\\_2.htm](http://direitoshumanos.gddc.pt/DireitosHumanos/3_21/IIIPAG3_21_2.htm) e consultada em 09 de janeiro de 2012.

sociedade, que levou a ser reconhecida como “Constituição Cidadã”. Em relação à legislação mineral, as mudanças foram de âmbito geral, como a afirmação da propriedade dos recursos minerais pela União, reforço da separação entre propriedade do solo e do subsolo, exigência de instrumentos administrativos de autorização e concessão para acesso aos recursos minerais, aberto às empresas privada constituída sobre as leis brasileiras, concedidos no interesse nacional, permanecendo a cargo do Código de 1967 o disciplinamento instrumental da legislação mineral.

A Constituição traz no seu artigo 176 a disciplina central do ordenamento jurídico da mineração no Brasil. Entre os aspectos relevantes na análise do artigo supracitado pode-se ressaltar o “interesse nacional” na exploração mineral, que vai muito além do aproveitamento econômico da jazida. Numa interpretação extensiva encontra-se a comunhão e convergência de interesses com os próprios objetivos da República, enunciados do art. 3º da Constituição, como a erradicação da pobreza, o combate as desigualdades sociais e regionais, juntamente com outros aspectos, como a sustentabilidade e preservação do meio ambiente, a garantia da função social da propriedade, que devem ser levados em consideração na decisão sobre o estabelecimento de empreendimento mineiro. Observa-se uma preocupação protecionista por parte do legislador constitucional quando colocou neste mesmo artigo que a exploração mineral deveria ser feita por brasileiros ou empresas brasileiras de capital nacional. Na época esse dispositivo trouxe grande incerteza ao mercado internacional, afugentando grande parte dos investimentos em mineração no país, atividade movimentada principalmente por grandes companhias transnacionais avessas a incertezas, e que ficaram impedidas de atuar. Isso foi um retrocesso para a mineração no Brasil, que somente veio a ser corrigido com a edição da Emenda Nº 6 de 1995, que deu nova redação ao artigo 176, abrindo a possibilidade da mineração às empresas constituídas sobre as leis brasileiras e sede no território nacional, trazendo de volta o capital estrangeiro.

A preocupação com os efeitos da degradação ambiental provocadas pela mineração e necessidade da preservação do meio ambiente para as gerações futuras ganhou relevo constitucional, juntamente com a exigência de estudo de impacto ambiental para empreendimentos potencialmente poluidores, entre os quais, a mineração. A Constituição de 1988, no Capítulo VI, que fala do Meio ambiente, diz:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio

ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

Alguns aspectos, no entanto, ficaram para ser disciplinados por lei ordinária e que até o momento não foram editadas, como no caso de exploração mineral em área de fronteira e em terras indígenas.

A mineração no Brasil é marcada pela presença do Estado, detentor do direito sobre os recursos minerais no solo e no subsolo, e através de instrumentos jurídicos da autorização e concessão permite o acesso à exploração destes por quem preencha os requisitos legais exigidos. O Estado regula o direito de exploração e, em contrapartida, cobra do minerador pela exploração uma compensação financeira. A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais- CFEM<sup>17</sup>, estabelecida pela Constituição de 1988, em seu Art. 20, § 1º, é devida aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, e aos órgãos da administração da União, como contraprestação pela utilização econômica dos recursos minerais em seus respectivos territórios, tem sua alíquota variando de 1 a 3% dependendo da substância explorada, devida na saída do produto da mina e calculada pelo faturamento líquido obtido na venda do minério. Seus recursos deveriam ser aplicados em projetos, que direta ou indiretamente revertissem em prol da comunidade local afetada pelo empreendimento, na forma de melhoria da infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e educação, conforme recomendação do DNPM, sendo vedada pela lei a sua utilização para pagamento de dívida ou no quadro permanente de pessoal dos entes públicos.

Apesar da previsão legal, em muitos casos os recursos da CFEM não cumprem sua destinação, pois entram nos caixas dos municípios e se perdem nas despesas correntes no que Enriquez<sup>18</sup> chamou de *armadilha do caixa único*.

A legislação maior brasileira traz ainda dispositivos sobre o reconhecimento da atividade de garimpagem, presente na Constituição Federal, no artigo 21, inciso XXV, que elenca entre as atribuições da União estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa. No capítulo que trata dos princípios gerais da atividade econômica, no artigo 174, § 3º e § 4º, cabe ao Estado, além de regular a atividade, cuidar da fiscalização dos incentivos e do planejamento da exploração.

---

<sup>17</sup> Sobre a CFEM consultado no endereço <http://www.dnpm.gov.br/conteudo.asp?IDSecao=60> em 04 de março de 2012.

<sup>18</sup> ENRIQUEZ, Maria Amélia R. S. **Maldição ou Dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira**. Brasília, 2007, Tese de Doutorado Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, 2007, pag. 360.

§ 3º - O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º - As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.

A dificuldade, no entanto, reside em aplicar os preceitos constitucionais. Normalmente o Estado chega atrasado quando a atividade garimpeira já se instalou e administrar o caos é sempre mais difícil do que se a atividade fosse planejada. Invariavelmente a atividade garimpeira é marcada por um total abandono à medida que o minério de fácil extração é retirado. A falta de apoio técnico que oriente exploração, os graves problemas ambientais (desmatamento, erosão, contaminação por mercúrio) e principalmente sociais (exploração do homem pelo homem, doenças, prostituição, e corrupção por parte do aparelho público fiscalizador) são mazelas comuns na maioria dos garimpos. Um dos desafios do setor mineral é separar a atividade predatória e nociva dos garimpos clandestinos, que devem ser combatidos, das atividades de mineração legal organizada, que deve ser fortalecida.

## 4.2 NO MUNDO

Na maioria dos países do mundo a propriedade dos bens minerais pertence ao Estado, e os indivíduos não podem extrair livremente os bens minerais sem autorização do poder público.

Os Estados Unidos é exceção à regra geral. Lá a posse dos recursos minerais pertence ao proprietário individual ou empresa que detenha o direito de superfície que são extensivos aos direitos sobre os minerais existentes. Essa apropriação privada completa é conhecida como *estado de taxa simples*<sup>19</sup>. A maioria dos estados americanos possui leis próprias para administrar a mineração, a perfuração, e as diversas formas de transferência, quer seja da propriedade imobiliária, quer seja da mina e ou do direito de exploração. Os modelos de concessão/venda, doação, legado, arrendamento com pagamento de *royalties etc.* tem produzido situações em que várias pessoas ou empresas são proprietárias parciais de imóvel ou de direito de exploração. É livre a negociação dos direitos minerários, quer para exploração, quer como investimento ou simples especulação, dentro da liberdade da economia

---

<sup>19</sup> MINERAL RIGHTS Basic information about mineral, surface, oil and gas rights Disponível no endereço <<http://geology.com/articles/mineral-rights.shtml>> Acesso em 03 de janeiro de 2012.

capitalista, tudo sendo regido pela teoria do contrato, e cabendo ao Estado somente registrá-lo.

Na África do Sul, país de grande tradição mineira e detentor de grandes jazidas mineiras de classe mundial, a maioria dos direitos minerários está nas mãos de particulares, geralmente agricultores e grandes empresas de mineração, impedindo o desenvolvimento de grande parte da população negra, que por muitos anos ficaram à margem do processo de exploração mineral, e quando muito, participavam na função de empregados. A mudança dos rumos da política mineral sul africana veio com o Projeto *Mineral and Petroleum Resources Development Bill*<sup>20</sup>, no início dos anos 2000, inaugurando uma nova visão em relação à apropriação dos recursos minerais naquele país, que vem em paralelo com as profundas mudanças políticas no final do século passado. As transformações partiram da ideia que os recursos minerais são patrimônio comum de todos os sul-africanos, da necessidade de desenvolvimento das comunidades vizinhas às operações de mineração, da correção do histórico de discriminação da maioria da população negra alijada na participação econômica da indústria de mineração, garantindo, contudo, os direitos prospectivos e de operação das minerações já existentes. Estas mudanças foram orientadas pelas obrigações constitucionais do Estado Sul-Africano (1994), com o fim do *regime de apartheid*, que na mineração tinha como objetivo promover a igualdade, resgate do histórico de discriminação e reformas que permitissem o acesso equitativo aos recursos naturais da África do Sul, de forma a equilibrar os interesses individuais e da sociedade. O instrumento legal para disciplinamento da mineração deverá ser votado até o final de 2012.

No Canadá <sup>21</sup> cerca de 90% dos direitos minerários são de propriedade do governo, somente sendo acessível aos indivíduos ou empresas através do arrendamento. Nos locais em que os direitos minerários são de propriedade privada, estes podem ser comercializados independente dos direitos de superfície. Na Constituição Canadense a regulamentação se dá através do estabelecimento de distritos mineiros de propriedade pública sob a regulamentação do governo das províncias. Em algumas províncias, como na Nova Escócia, é preciso o indivíduo ou empresa obter uma licença para iniciar a exploração, ao contrário de outras províncias como a do Labrador, onde a atividade de pesquisa e exploração pode ser feita sem

---

<sup>20</sup> SOUTH AFRICAN. Minister of Mineral and Energy. **Mineral and petroleum resources development Bill**. [S.l.]: Minister of Mineral and Energy, [S.d.], 59 p. Disponível em: <<http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=66854>>. Acesso em 27 de fevereiro 2012.

<sup>21</sup> CANADA. Natural Resources Canada. **Regulations for Federally Administered Territories**. Disponível em: <<http://www.nrcan.gc.ca/minerals-metals/policy/legislation-regulations/3707>>. Acesso em 27 de fevereiro 2012.

licença, só sendo necessária na fase de aquisição dos direitos de exploração. Não há licitação para direito de exploração mineral, sendo os locais selecionados de acordo com o interesse do empreendedor, desde que a área selecionada não esteja onerada por outra pessoa ou outra seja sua finalidade. Existe também regra como o direito de prioridade, pagamento de taxas para manutenção das áreas, estudos geológicos mínimos, bem como a exigência de disponibilização das informações pesquisadas para qualquer outro interessado, passado o período de confidencialidade.

Na Austrália o poder sobre os recursos minerais pertence ao Estado através de uma lei geral com autonomia aos governos estaduais no acompanhamento da exploração mineral. As formas mais comuns de exploração são através de licenças, concessão e arrendamento, existindo o direito de prioridade a aqueles que estabelecem na indicação de um depósito econômico em conformidade na lei. Existe prazo para o arrendamento de exploração de 21 anos, podendo ser renovado. O pagamento de *royalties* é regulado pelas leis dos territórios e variam de acordo com a substância minerais exploradas. Com a crescente valorização das *commodities* minerais e os expressivos lucros das companhias mineradoras, fez com que o governo australiano passasse a estudar medidas para socialização de parte desses resultados, que culminou com a tributação de imposto de renda sobre o lucro com a mineração (Minerals Resource Rent Tax – MRRT), a uma alíquota de 30% sobre minério de ferro e carvão, que tinha como objetivo, com o aumento da arrecadação, possibilitar a redução da carga de imposto sobre a sociedade em geral.<sup>22</sup>

Na América Latina, um país com grande potencial mineral, como o Chile, o Estado adota o domínio absoluto, exclusivo, inalienável e imprescritível sobre todas as minas independente da propriedade da superfície, conforme se pode extrair dos dois primeiros artigos do Código de Mineração Chileno<sup>23</sup>.

*Artículo 1º.- El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en éstas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales, no obstante la propiedad de las personas naturales o jurídicas sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieren situadas. Pero toda persona tiene la facultad de catar y cavar para buscar sustancias minerales, con arreglo al párrafo 2º de este título, y también el derecho de constituir concesión minera de exploración o de explotación sobre las*

---

<sup>22</sup> ALLNUTT, Liz; LILLY, Sarah. New tax on Australian mining projects. Disponível em <<http://www.nortonrose.com/knowledge/publications/66695/new-tax-on-australian-mining-projects>> Acesso em 30 de maio de 2012.

<sup>23</sup> CHILE. Ministerio de Minería. Lei nº 18.248, de 26 de setembro de 1983. Código de Minería do Chile. **Diário Oficial**. Santiago, 14 out. 1983. Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29668>>. Acesso em 03 de janeiro 2012.

*sustancias que la ley orgánica constitucional declara concesibles, con la sola excepción de las personas señaladas en el artículo 22.*

*Artículo 2º.- La concesión minera es un derecho real e inmueble; distinto e independiente del dominio del predio superficial, aunque tengan un mismo dueño; oponible al Estado y a cualquier persona; transferible y transmisible; susceptible de hipoteca y otros derechos reales y, en general, de todo acto o contrato; y que se rige por las mismas leyes civiles que los demás inmuebles, salvo en lo que contrarién disposiciones de la ley orgánica constitucional o del presente Código. La concesión minera puede ser de exploración o de explotación; esta última se denomina también pertenencia. Cada vez que este Código se refiere a la o las concesiones, se entiende que comprende ambas especies de concesiones mineras.*

Segundo Willian Freire <sup>24</sup>, no Chile os recursos minerais são considerados como utilidade pública, adotando-se o regime de prioridade e o duplo título para pesquisa e lavra, com prazo indefinido, vinculado a exaustão da jazida.

O Dr. John P. Willian <sup>25</sup>, em Conferência de abertura do 2º Congresso Internacional de Direito Minerário, realizado em maio de 2012, em Salvador-BA, destacou as mudanças no cenário mineral e as incertezas da mineração frente ao movimento crescente de nacionalismo dos recursos minerais. Num pequeno resgate histórico Dr. Willian destacou que o período Pós-Guerra foi marcado por um momento de prosperidade e nacionalismo dos recursos minerais com a criação de empresas estatais de mineração. Como o passar dos anos estas não tiveram a capacidade de investimento e foram substituídas pelas grandes empresas privadas. No momento atual o referido autor descreve um cenário de incertezas, com tendência dos países produtores adotarem medidas protecionistas, que vão além da limitação de acesso físico aos territórios, compreendendo a imposição de taxas a título de *royalties* e taxação sobre o lucro das empresas, imposição de restrições à operação de companhias estrangeiras, exigência de participação dos governos locais nos negócios, imposição de investimentos mínimos para validar a concessão mineral, reformulação de códigos de mineração, entre outras medidas. Tais mudanças são fomentadas pelos elevados preços das *commodities* minerais, pela demanda crescente, e pela forma rápida com que o setor mineral respondeu positivamente à crise de 2008, o que fez surgir nos governos locais dos países produtores iniciativas em preservar seus interesses, objetivando usar as rendas minerais como mecanismo de equilíbrio de suas economias. Estas medidas têm trazido profundas desconfiças no mercado, principalmente na decisão dos investidores estrangeiros em aplicar seus recursos em

<sup>24</sup> FREIRE, Willian. **Direito minerário comparado**: Chile. Belo Horizonte: Instituto Willian Freire, [S.d.]. Disponível em: <[http://www.institutowilliamfreire.org.br/?id\\_pagina=875](http://www.institutowilliamfreire.org.br/?id_pagina=875)>. Acesso em 03 de janeiro 2012.

<sup>24</sup> WILLIAN, John P. Trends and Tribulations in Mining Regulation. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO MINERÁRIO, 2., 2012, Salvador. **Conferência de abertura...** Salvador: IBRAM, 2012, p. 1-33.



atividades de longo prazo em países que não acenam com garantias de que os contratos serão cumpridos. Esta tendência de nacionalismo dos recursos pode ser observada em mais de 25 países produtores, que nos últimos anos adotaram ou discutem adotar políticas de taxas ou *royalties*, ou elevação das taxas existentes pela exploração dos recursos minerais. Entre os países onde é observada essa tendência podem ser citados Indonésia, Mongólia, Cazaquistão, China, Índia, Austrália, África do Sul, Guine, Mali, Gabão, Gana, Angola, Zimbábue, Brasil, Peru, Colômbia, Chile, entre outros, e que em alguns casos vivem momento de pressões políticas internas pelas modificações dos seus Códigos de Mineração. Algumas nações adotaram medidas mais extremas com a nacionalização do capital das empresas de mineração, ocorridas na Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela, figurando estas nações nas últimas posições no ranking que mede o grau de segurança a investimentos no setor mineral.

O cenário apresentado dá a verdadeira dimensão da importância da mineração, o papel do direito minerário, e a busca dos países produtores em repensar a distribuição dos recursos da atividade de mineração de forma mais justa, que preserve os interesses das suas populações locais.

## 5 PRINCÍPIOS DO DIREITO MINERÁRIO

Uma discussão comum, muito por ser um objeto de estudo relativamente novo dentre as ciências jurídicas, é sobre a autonomia ou não do Direito Minerário.

Como trata de objeto particular de estudo e utiliza-se de métodos e princípios próprios, pode ser considerado um ramo autônomo do Direito Público.

Maria Helena Serra<sup>26</sup> faz importante distinção entre a autonomia e um direito *sui generis*, como por vezes se adjectiva alguns institutos do Direito Minerário, em confronto com as diversas correntes doutrinárias a respeito. Entendendo *sui generis* como uma expressão que indica “gênero próprio”, esta denominação é muito usada para explicar algumas peculiaridades na relação jurídica no universo da mineração. Tais discussões encontram relevo no enquadramento de alguns institutos, como a autorização de pesquisa e concessão de lavra, muito próximas do Direito Administrativo. A propriedade dos bens minerais transita num universo que vai desde algo que não era a princípio de ninguém, passando pela apropriação privada pelo descobridor ao desentranhar do interior da terra o bem mineral, e que na visão moderna passa a ser coletivizado quando se impede que a exploração seja feita de modo egoísta, devendo respeitar interesses comuns a todos, não só do ponto de vista econômico, como social, ambiental, numa clara definição de direito coletivo.

Percebe-se a dualidade entre interesses privados e públicos. Os interesses públicos ganham garantia maior quando a Constituição chama para o Estado a propriedade dos recursos minerais e a administração do seu aproveitamento (art. 176 caput e § 1º da CF) e a propriedade privada passa a ser relativizada por ter que atender a sua função social.

Na opinião de TRINDADE<sup>27</sup>, princípios seriam núcleos de valores, diretrizes que irão nortear a composição do ordenamento jurídico, no caso, o Direito Minerário. Acrescenta ainda o autor que, por ser um ramo ligado necessariamente à atividade estatal, além dos princípios específicos estão presentes princípios comuns ao Direito Administrativo, como legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, consagrada pelo artigo 37 da Constituição Federal, além daqueles princípios implícitos como a razoabilidade e proporcionalidade. São descritos abaixo alguns princípios que na opinião do autor supracitado irão nortear a exploração mineral.

---

<sup>26</sup> SERRA, Maria Helena **Direitos Minerários: formação, condicionantes e extinção** São Paulo: Signus editora, 2000.

<sup>27</sup> TRINDADE, Adriano Drummond Cançado. **Princípios de Direito Minerário Brasileiro**. In: SOUZA, Marcelo Gomes, coordenador. *Direito Minerário em Evolução*. Editora Mandamentos: Belo Horizonte, 2009. pag. 55.

## 5.1 PRINCÍPIOS DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO AO PRIVADO E A SOBERANIA DO ESTADO

Trabalha-se aqui com a prevalência de interesse público a ser respeitado na legislação mineral, que ganha, na opinião de TRINDADE <sup>28</sup>, o *status* de princípio, por representar um pressuposto básico da atividade mineral. Segundo este autor, *ao Estado compete fomentar e viabilizar o conhecimento e a transformação de potenciais minerais em riquezas efetivas, não apenas sob o ponto de vista econômico, mas também considerando o desenvolvimento social e a sustentabilidade dos benefícios gerados pela exploração mineral à Nação.*

Na mesma linha, SERRA <sup>29</sup> observa que a própria liberdade e segurança dos particulares ficam condicionadas ao benefício da coletividade.

A propriedade privada não deve ser encarada como algo absoluto, muito importando os reflexos, não só para o detentor direto, como as consequências dessa apropriação privada para a sociedade. DERANI <sup>30</sup> bem descreve como deve ser encarada a propriedade privada dentro do contexto econômico moderno:

A propriedade privada é um valor constitutivo da sociedade brasileira, fundado no modo capitalista de produção. Sobre este preceito recai um outro que lhe confere novos contornos. Um novo atributo insere-se na propriedade, que além de privada, ou seja ligada ao sujeito particular de direito, atenderá a uma destinação social, isto é, seus frutos deverão reverter de algum modo à sociedade, o que não exclui naturalmente o poder de fruição particular inerente ao domínio, sem o qual o conteúdo privado da propriedade estaria esvaziado.

Assim, pode se dizer que o princípio da propriedade privada é pressuposto do princípio da função social da propriedade, e o exercício do domínio só será constitucional se condisser com essa dupla característica da propriedade: domínio privado, frutos privados e sociais.

A Constituição Federal de 1988 diz no artigo 176, §1º, que a pesquisa e lavra dos recursos minerais deverá ser realizada em consonância com o interesse nacional. Se pensarmos o Estado como fomentador da atividade produtiva, seria este o responsável pela transformação de algo potencial em riqueza consumível, que deveria ser distribuídas aos legítimos possuidores de direitos sobre elas, no caso, o povo. Não significa que o interesse público garantidor da exploração mineral seja absoluto, ele tem que ser sopesado contra outros interesses públicos também legítimos da sociedade e que em determinado momento possam ser mais relevantes. Fica claro, no entanto, que os interesses públicos minerais devem

<sup>28</sup> TRINDADE, Adriano Drummond Cançado op. cit., pag. 16.

<sup>29</sup> SERRA, Maria Helena op. cit., pag. 27.

<sup>30</sup> DERANI, Cristiane **Direito Ambiental Econômico** – 3. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2008. Pag. 238

prevalecer sobre simples interesses particulares. A soberania do Estado sobre os recursos minerais permite que este, apoiado no ordenamento jurídico em vigor, atue para impedir que interesses meramente pessoais prevaleçam em relação ao interesse coletivo, aqui entendido como a projeção dos interesses individuais no ambiente coletivo. Esta soberania surge da consolidação dos estados modernos pós 2ª Guerra, criação da ONU e suas resoluções, do processo de descolonização, do reconhecimento de direitos universais das nações, da autodeterminação dos povos, e da busca dos Estados Modernos em explorarem livremente seus recursos.

## 5.2 PRINCÍPIOS DA DUALIDADE/PRIORIDADE

O princípio da dualidade parte da separação entre o direito de propriedade do solo e do subsolo para o aproveitamento dos recursos minerais. A Constituição de 1934 deixou claro esta distinção, mantendo certo privilégio ao proprietário do solo na exploração de bens minerais em seus domínios. O interesse público foi reconhecido, atribuindo ao Estado a propriedade dos recursos minerais, independente de sua disposição na superfície ou no subsolo, tendo este muito mais condição de promover o disciplinamento na exploração, visando atender aos interesses da sociedade através de instrumentos de direito minerário, como a outorga mineral ao que primeiro se habilitar, e o direito a indenização ao proprietário do solo afetado pela atividade.

O princípio da prioridade tem como fundamento que o interessado que primeiro se habilitar e preencher todos os requisitos exigidos pela administração pública para concessão de outorga mineral em determinada área terá prioridade na pesquisa e na futura exploração. O direito de prioridade tinha como objetivo promover um maior conhecimento geológico à medida que facilitava a pesquisa e permitia aos investidores garantia de direitos se a mesma fosse exitosa. Apesar de todo o impulso num momento de pouco conhecimento geológico, fez surgir uma estrutura burocrática e cartorial dos órgãos regulador (DNPM), nem sempre tão transparente. Atualmente, com a gama de ferramentas tecnológicas, georreferenciamento, acesso informações via internet, além do aumento no conhecimento geológico, outras formas de acesso ao bem público podem ser pensadas. O direito de prioridade tem que se coadunar com interesses maiores da coletividade, o que leva a pensar que no atual momento o princípio da prioridade possa ser flexibilizado, principalmente para solicitações de caráter meramente especulativo.

### 5.3 PRINCÍPIOS DO CONTEÚDO ÉTICO E DA DESTINAÇÃO DO USO GERAL

Aqui se faz menção aos princípios descritos por Maria Helena Serra <sup>31</sup>, que toma como fundamento o fato dos recursos minerais pertencerem à coletividade, são bens não renováveis, cuja exploração não pode ser predatória. Isto impõe ao minerador certas exigências para o melhor aproveitamento técnico da lavra e seu beneficiamento. Ainda, segundo a referida autora, a função primeira da exploração mineral deveria ser a disponibilização de recurso ao uso geral da sociedade e num segundo momento o atendimento da função patrimonial. Justifica-se com isso a atuação do Estado em retirar do minerador o direito de explorar em determinadas áreas (caducidade) quando ele não atende os requisitos legais e suas práticas vão de encontro ao interesse da sociedade.

### 5.4 PRINCÍPIOS DA RACIONALIDADE E COMPATIBILIDADE AMBIENTAL

Estes princípios partem do pressuposto que a atividade de exploração mineral é naturalmente modificadora do meio físico e deve ser cercada de garantias técnicas para a minimização dos impactos ambientais e capaz de compatibilizar as necessidades de exploração mineral e a preservação ambiental. Ele vai exigir do empreendedor o atendimento a princípios ambientais como a precaução, prevenção, e reparação, materializados através de Estudos de Impactos Ambientais (EIA/RIMA), Plano de Controle Ambiental e Programas de Recuperação de Áreas Degradadas. Há um corrente tecnicista que prega a exploração mineral na maior escala possível, aproveitando o momento oportuno de preços elevados para transformar o bem potencial em renda, pois não se pode prever no futuro se determinado bem mineral terá a mesma importância.

### 5.5 PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL

Pode-se buscar a fundamentação para o princípio da Função Social da Propriedade Mineral no próprio texto constitucional, onde no artigo 5º, incisos XXII e XXIII, diz que é garantido o direito de propriedade, e que esta atenderá a sua função social. De antemão

---

<sup>31</sup> Serra, Maria Helena (2000, pag. 28 e 29) op. cit.

percebe-se o direito à propriedade não mais como algo absoluto. Quando se estende o alcance do princípio da função social à propriedade mineral, abandona-se o conceito individualista de satisfação de interesse privado para voltar-se ao atendimento do interesse coletivo, onde a transformação de riqueza potencial, em efetiva, deixa de ser um fim em si mesmo e passa a ser um meio para atingimento do bem estar social. Esta busca pode ser vista de dois ângulos. O empreendedor privado tem a liberalidade dada pelo Estado para desenvolver a atividade e em contrapartida deve respeitar alguns princípios como a racionalidade na exploração, pagamento dos tributos, respeito ao meio ambiente, entre outros. O Estado tem como dever zelar para que na apropriação dos bens minerais pelo particular os benefícios positivos da mineração sejam levados ao maior número de pessoas possíveis, e as consequências negativas sejam mitigadas. Ao Poder Público cabe a viabilização do acesso à exploração dos bens minerais pelos interessados, exigindo sua exploração adequada, e fazendo com que o recurso potencial seja transformado em riqueza partilhada por um número maior de pessoas, tanto pela geração de emprego e renda diretos e indiretos, como pela incidência de impostos, transcendendo aos aspectos econômicos, e se enveredando pelos aspectos ambiental e principalmente social associados a atividade. Os reflexos da atividade mineral surgem antes mesmo da atividade ser iniciada, com a simples possibilidade de instalação do empreendimento. A expectativa de investimento faz surgir todo um fluxo de pessoas a procura de uma possível oferta de emprego, e que muitas vezes ficam a margem da atividade por não possuir qualificação adequada, e quando essas barreiras são vencidas, por ser uma atividade especializada ficam muito expostas às consequências negativas pós-exaustão da jazida, pois alternativas econômicas normalmente não são desenvolvidas.

## 6 A GARANTIA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE MINERAL

O Brasil traz uma inegável injustiça na distribuição de renda, notadamente no setor mineral. A população comum fica alijada, enquanto que uma pequena parte participa com a venda de sua força de trabalho. A partir de resultados exitosos o retorno do empreendimento mineral dá margem a lucros extraordinários ao minerador. Ao se exaurir a mina, estes investimentos migram naturalmente para outra região e aqueles que dependem diretamente da atividade mineral ficam sem alternativas econômicas, restando somente um vazio de riqueza e capital.

Por outro lado existe situação inversa, em que há a inércia por parte do detentor do direito de exploração, que no jargão do setor mineral chama-se *sentar sobre a área*. A jazida existe e poderia ser explorada, porém, por conveniência do minerador, inoperância do poder público em exigir sua exploração e falta de regulação/fiscalização a atividade produtiva não prospera.

Fica evidente que o atual mecanismo de outorga do direito de exploração mineral é altamente concentrador de riqueza e deixa margem a que interesses individuais suplantem as necessidades coletivas e estratégicas do país.

Entender a exploração dos recursos minerais como um mecanismo que deve respeitar o caráter coletivo dos bens minerais a disposição da sociedade é de vital importância. A sua exploração racional e sustentável, passa necessariamente pelo respeito ao atendimento dos aspectos ambientais, os direitos sociais das minorias que gravitam em torno do empreendimento, de forma que os frutos possam reverter em prol da população com oportunidades iguais ao grande e ao pequeno minerador de viverem da atividade.

Adentrando nas peculiaridades do setor mineral pode-se perceber o quanto ele está distante do atingimento da garantia de respeito à função social da propriedade, tanto pela exploração predatória quanto pela inércia em explorar.

### 6.1 ESTUDOS DE CASOS NO ESTADO DO AMAZONAS

Não sendo reducionista, e analisando alguns exemplos aqui do Estado do Amazonas, que por razões diferentes, mas comuns ao setor de mineração, impedem que a população

disponha de uma atividade econômica potencial, observa-se que se trata de uma atividade econômica muito complexa.

A exploração de um recurso à disposição da sociedade pode não prosperar quer pela inércia do Estado em prover a regulação de determinado setor, quer pelo desinteresse do particular detentor da concessão, quer pela falta de legislação e divergências de opiniões da própria sociedade, impedindo que empreendimentos mineiros possam se instalar, quer pela insuficiência técnica e de capital ou de segurança ao investidor.

O Brasil, por ter uma economia de base agrária muito forte, necessita de investimentos pesados em insumos, principalmente fertilizantes, cujo um dos componentes essenciais é o potássio (K) que juntamente com o nitrogênio (N) e o fósforo (P) vão compor a mistura NPK, muito utilizada para repor macronutrientes no solo, principalmente na cultura de soja, que vem a ser importante *commodities* agrícola na nossa pauta de exportações. O Brasil produz apenas 10% do potássio consumido internamente, extraído de jazidas de cloreto de potássio no Estado de Sergipe, pela Empresa Vale, enquanto que 90% de nossa demanda por este insumo vêm da importação principalmente do Canadá, Rússia, Alemanha e Israel <sup>32</sup>. Contudo, no Estado do Amazonas existem jazidas com mais de um bilhão de toneladas cubado e ainda inexplorado. Os direitos de exploração pertenciam à empresa Petrobras Mineração - PETROMISA AS, que ao ser extinta em 1991 passou os direitos minerários a PETROBRAS e esta arrendou a Companhia Vale do Rio Doce pelo prazo de 25 anos. Apesar de possuírem diversas concessões de lavra, nenhum movimento foi feito por mais de 20 anos no sentido de explorar essas riquezas, ainda se discutindo questões sobre viabilidade econômica, técnicas de exploração. Somente nos últimos anos, após alguns movimentos locais, houve pressão que culminou com uma tentativa de forma tímida em leiloar algumas áreas. Apesar do discurso do Governo Federal em sermos autossuficientes em potássio e ter havido interessados, o processo licitatório não foi concluído. Na oportunidade o Governo Federal alegou falta de regulamentação, e temendo especulação ou até mesmo a possibilidade de cartelização do setor, por suspeita de ligação da empresa vencedora da licitação com grupos de investidores exportadores de potássio do Canadá, resolveu cancelar o processo.

No caso da exploração do potássio, por ser um mineral estratégico, parece legítimo e possível sim o governo intervir para construir melhores instrumentos para regular sua exploração. Essa intervenção possui respaldo no artigo 176 da Constituição Federal, que diz que a pesquisa e lavra dos recursos minerais dar-se-ão no interesse nacional. É legítima a

---

<sup>32</sup> OLIVEIRA, Luiz Alberto Melo de. Potássio. In: LIMA, Thiers Muniz; NEVES, Carlos Augusto Ramos; (orgs.). **Súmaro mineral 2011**. Brasília: DNPM/DIPLAM, 2011.



preocupação por tratar de setor estratégico e sensível para o país, porém a demora em resolver o problema de regulamentação, traz prejuízos não só ao setor produtivo mineral, mas a toda cadeia dependente do insumo. Deixar o detentor do direito mineral de explorá-lo é ir frontalmente de encontro ao cumprimento da função social da propriedade mineral. Muito mais grave quando os entraves surgem da inércia do próprio Estado e da falta de legislação. Fica claro neste ponto a necessidade de uma legislação mais moderna que consiga atrair investidores sem perder o Estado sua soberania com relação à exploração dos seus recursos.

Outro exemplo negativo de potencial mineral não explorado aqui no Amazonas são as expressivas jazidas de Caulim encontradas a norte da cidade de Manaus, que giram em torno de dois bilhões de toneladas cubadas. Diversas concessões de lavra estão em nome da Mineração Horboys Clay Ltda<sup>33</sup>, de cujos projetos de pesquisa iniciados em 1988 nunca se extraíram uma única tonelada de Caulim. O Caulim possui aplicabilidade diversa, desde a indústria cerâmica, tintas, papel, matéria prima inclusive usada por indústrias de tinta no polo industrial de Manaus, que importam insumos de outras regiões.

Comenta-se no caso do Caulim que essa inércia seria proposital, não havendo interesse dos detentores da concessão de lavra em explorá-las, evitando o excesso de oferta e preservando com isso os preços, além da alegação de ausência de infraestrutura que viabilize o escoamento da produção, distância do mercado consumidor. Analisando do ponto de vista legal, caberia ao Estado administrar a exploração dos recursos minerais como atividade de interesse público. Esbarra-se, no entanto, na legislação que permite ao detentor da concessão, se cumpridas às exigências legais, manter o direito sobre as áreas, protelando sua exploração. Nesta situação, determinada empresa detém a concessão de lavra, mas não a explora nem permite que os outros o façam, preservando o mercado frente a um choque de oferta, o que poderia provocar queda nos preços. O interesse da sociedade que poderia usufruir da exploração, ora através da geração de emprego direto, ora nos empregos indiretos e na indústria de transformação, ficam a mercê de interesses particulares. Neste aspecto fica clara a necessidade de atuação mais enérgica do Estado, utilizando dos instrumentos a sua disposição ou a ser construído, para conduzir a atividade em prol da sociedade e o atendimento a sua função social e não ficar como mero expectador.

Um terceiro exemplo no Estado do Amazonas que está intimamente ligado a garantia da função social da propriedade mineral é a falta de uma legislação para regular a mineração em áreas indígenas. No noroeste do Estado do Amazonas existe grande favorabilidade a recursos

---

<sup>33</sup>BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Portarias 411 a 428 do Ministro de Minas e Energia de 03 de novembro de 1999 pag. 28 e 29. Seção 1. Diário Oficial da União (DOU) de 04 de Novembro de 1999.

minerais como ouro, tântalo, nióbio, água marinha, ametista, elementos terras raras, porém, por ser uma área sensível (região de fronteira e de reservas indígenas) e por falta de regulamentação, um potencial riquíssimo fica a mercê de lavra ilegal, contrabando e degradação ambiental. Observa nesta região uma população indígena vivendo em condições limitadas em termo de acesso aos meios econômicos de sobrevivência. A opção pela exploração mineral poderia ser uma possibilidade de escolha das populações indígenas como prega a OIT 169<sup>34</sup>, porém, não podem nem ser avaliadas pela falta de regulamentação a respeito. Projetos sobre a Mineração em Terras Indígenas estão em discussão por mais de 15 anos no Congresso Nacional, cercados de pressões de todos os lados.

Em situação contrária à falta de exploração tem-se exemplos que levam muitos dos críticos a discutir se a mineração realmente seria solução para o atraso e falta de oportunidade de determinadas regiões.

Nos municípios de Presidente Figueiredo e Urucará, nordeste do Estado do Amazonas, existem importantes jazidas de minério de estanho (Sn), exploradas desde a década de 80, onde atualmente funciona a Mina de Pitinga explorada pela mineração Taboca, hoje pertencente ao Grupo Minsur (Peru). Num determinado momento foi a maior mina produtora de estanho do mundo, explorando as diversas aluviões da região. O extraordinário volume de material explorado pouco trouxe em retorno para os municípios afetados e ao próprio Estado do Amazonas. O processo produtivo era bastante simples, com a utilização de dragas, plantas de beneficiamento, onde o minério era separado e concentrado para seguir para o interior de São Paulo, e lá efetivamente processado e agregado valor. A mão de obra especializada empregada na lavra e beneficiamento era formada basicamente por técnicos vindos de fora do Estado, principalmente de Minas Gerais. A mão de obra operacional era reforçada pela formação de pessoal de nível médio da antiga Escola Técnica de Mineração de Manaus, que funcionou no período áureo da exploração onde hoje funciona a sede da Prefeitura de Manaus. À medida que o minério de fácil extração das aluviões foi escasseando, os problemas inerentes à exaustão da mina foi ficando mais evidente. Primeiro deu-se a redução de investimentos, demissão de pessoal, fechamento da escola técnica de mineração, com tudo caminhando para o fechamento da mina, só não ocorrido pela negociação dos ativos para um grupo estrangeiro e implantação de um novo processo produtivo chamado Projeto Rocha Sã. Com aporte de recursos, novas perspectivas de sobrevida foram dadas ao empreendimento, principalmente por existir potencialidade para outros recursos minerais que não os

---

<sup>34</sup> Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resoluções referentes à ação da OIT / Organização Internacional do Trabalho. – Brasília: OIT, 2011.

explorados, como nióbio, Elementos Terras Raras, bauxita, entre outros. A preocupação com a possibilidade de fechamento do empreendimento mineiro e seus reflexos era tão grande à época que as comunidades indígenas ao redor da mina (Uaimiri-Atroari) buscaram os administradores da mineradora, preocupados com a possibilidade da perda de receita recebida pela comunidade indígena pela passagem do minério por estrada construída cortando a Terra Indígena vizinha à mina.

A aparente solução para o desenvolvimento regional apoiado na mineração pode não ser o melhor dos caminhos se não for pensado, ao longo do empreendimento, soluções alternativas quando da exaustão da mina, tendo sempre em mente se tratar de recursos finitos, sensíveis a diversos fatores externos como demanda e oferta de minérios, a variação de preços no mercado internacional, introdução de bem substituto, inovações tecnológicas, ou até mesmo uma decisão organizacional, não mais querendo investir em determinado setor.

Se nas atividades organizadas como na mineração legalizada, feita por empresa de mineração constituída, os problemas sociais subsistem, o que não diríamos para atividades de exploração desorganizadas e irregulares como os garimpos.

Como o Amazonas é rico em exemplos, também temos um que descreve bem essa situação. No ano de 2007 garimpeiros descobriram ouro no município de Apuí. Houve uma corrida à região da população flutuante de garimpeiros que transitam pela Amazônia a procura de uma “fofoca de ouro”<sup>35</sup>. Apuí, município de base agropecuária às margens da Rodovia Transamazônica, no sudeste do Estado do Amazonas, com uma população de um pouco mais de 15 mil habitantes, no momento áureo da exploração do garimpo chegou a comportar extraoficialmente mais de 10 mil garimpeiros. As mudanças sociais foram tão profundas que muitos moradores abandonaram seus afazeres na cidade e se aventuraram no garimpo, na esperança de encontrar um barranco rico e “bamburrar”<sup>36</sup>. O Estado, como sempre, chegou após a atividade garimpeira se instalar, e administrar o “caos” fica sempre mais difícil. Com o garimpo os conflitos pela posse de terras se intensificaram, ainda mais por ser uma região onde a posse agrária naturalmente suscita dúvidas e disputas. Um grande contingente de pessoas de uma hora para outra instalada em local sem a mínima infraestrutura é terreno fértil para a exploração do homem pelo homem, doenças, prostituição, venda ilegal de ouro, exploração pelos agentes públicos responsáveis pela fiscalização, corrupção, lavagem de dinheiro, droga *etc.* Neste meio, um Estado despreparado, que demora a reagir e quando o faz

---

<sup>35</sup> Significa informação que passa de garimpeiro a garimpeiro sobre a ocorrência de ouro em determinada região que atrai as pessoas na esperança de explorá-lo

<sup>36</sup> Expressão utilizada pelos garimpeiros quando se encontra grande quantidade de ouro capaz de enriquecer.

é de forma tímida, em que danos são irreversíveis, serve bem para traçar o panorama por vezes comum a garimpos dessa dimensão. Atualmente o que restou da atividade foram uns poucos garimpeiros que resistem na expectativa de encontrar o “Eldorado”, um rastro de destruição da floresta, erosão acelerada, contaminação do solo e dos cursos de água por mercúrio, e uma esperança desfeita. Sem capacidade e conhecimento técnico, os garimpeiros por mais organizados que estejam em cooperativa, não dispõem dos recursos financeiros para investir em pesquisa, e sem esses investimentos fica muito difícil viabilizar um empreendimento mineiro efetivo e racional, que respeite o meio ambiente e que consiga gerar e distribuir renda entre seus cooperados. O Estado, por melhor intenção que tenha, não dispõe de equipe técnica, nem de recursos financeiros para dar essa assistência que os garimpeiros necessitam, estendendo sua participação a respostas tímidas em pesquisas sobre o conhecimento da mineralização, as outorgas legais dos registros de requerimento e permissão de lavra garimpeira (DNPM), e avaliação das devidas licenças ambientais pelo órgão ambiental estadual (IPAAM). Na atual conjuntura, o caminho a ser perseguido vai depender da iniciativa dos próprios cooperados em negociar seus direitos com empresa de mineração que tenha interesse e capacidade de mover os investimentos necessários para a exploração, a exemplo das ações desenvolvidas na região de Serra Pelada, entre a Cooperativa dos Garimpeiros de Serra Pelada (Coomigasp) e a empresa de mineração Colossus, do Canadá, que permitiram a exploração de ouro após 20 anos de paralisação do garimpo <sup>37</sup>.

Os municípios do Amazonas com alguma renda que lhe dão certa folga em relação aos orçamentos municipais, normalmente sempre em déficit, são aqueles que possuem alguma participação no mercado de mineração e recebem recursos através da CFEM ou então aqueles que recebem participação *royalties* pela exploração de petróleo e gás. No entanto, essa participação cai na vala comum dos orçamentos únicos. Talvez aqui resida a grande falha no desenvolvimento baseado na mineração, que não prepara para a exaustão da mina, e de uma hora para outra se veem sem aquele recurso usado para pagar despesas comuns, e não foi capaz o suficiente de aproveitar para agregar valores às rendas municipais, em investimentos que desenvolvam soluções produtivas alternativas perenes, formação de um capital social transformador, como a educação, que é fundamental para qualquer estratégia de desenvolvimento.

---

<sup>37</sup> LEMOS, Iara. Serra Pelada prepara retomada da exploração de ouro 20 anos depois. **G1**, Serra Pelada, PA, set. 2011. Seção Economia. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2011/09/serra-pelada-prepara-retomada-da-exploracao-de-ouro-20-anos-depois.html>>. Acesso em 09 de janeiro 2012.

Os municípios que suportam atividades garimpeiras desorganizadas e ilegais, além de não receberem qualquer participação de compensação pela exploração mineral, tem que absorver sozinho todo um aumento de demanda, inflação dos preços no comércio, aumento na procura por serviços públicos de saúde e educação, *etc.*

## 6.2 A MINERAÇÃO COMO FONTE DE DESENVOLVIMENTO

Muito se discute sobre a mineração e o seu legado para o desenvolvimento sustentável. A mineração ainda carrega uma imagem muito negativa pelos inúmeros registros de exploração predatória ao longo dos anos. Hoje, devido a grande pressão internacional e as restrições ambientais, tem-se construído uma atividade mais responsável do ponto de vista ambiental, porém deixa muito a desejar em relação aos avanços do ponto de vista social e de desenvolvimento econômico.

Maria Amélia Rodrigues da Silva Enríquez <sup>38</sup>, em um estudo sobre os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira, comparando municípios mineiros no Brasil (15) e no Canadá (4) com seus vizinhos não mineradores, chegou a conclusão, a partir de uma série de indicadores ambientais, econômicos, sociais e de governança, que a mineração é importante fator de crescimento econômico e estímulo ao desenvolvimento humano, contrariando outros estudos até então. Importante constatação baseia-se no fato que a mineração sozinha não resolverá dois importantes problemas no processo de desenvolvimentos sustentável, que é o da geração de emprego e a garantia da distribuição equânime dos benefícios entre a atual e as futuras gerações. Acrescenta ainda a autora que o instrumento de tributação da mineração no Brasil, através da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM requer condições institucionais que construam soluções a possibilitar a diversificação produtiva e equidade intergeracional, e que a economia dos municípios não fique exclusivamente dependente da atividade mineral, e preso a “armadilha do caixa único”, onde os recursos entram nos caixas das prefeituras e se diluem nas despesas correntes.

Por tratar de recursos não renováveis, a mineração está sujeita às condições instáveis do cenário econômico mundial de *commodities* em constantes mudanças, nem sempre para o lado favorável, além de estar sempre a mercê da possibilidade de introdução de nova

---

<sup>38</sup> ENRÍQUEZ, Maria Amélia R. S. op. cit.

tecnologia ou substituição de determinado insumo mineral. Nesta esteira de pensamento alguns defendem a ideia que a exploração mineral deva ser realizada aproveitando as oportunidades de preços, pois não se pode prever o futuro.

Muitos debates têm sido travados entre a necessidade de modernização na exploração mineral frente à nova ordem econômica mundial, os anseios da sociedade, e o papel do novo Direito Minerário. Alguns autores destacam que, a despeito das mudanças necessárias principalmente na sua vertente social, os investimentos em atividade mineral requerem um ambiente político institucional garantidor de estabilidade do ponto de vista jurídico que preserve o direito adquirido, como prega o artigo 5º inciso XXXVI da Constituição Federal. O investidor privado no setor mineral é sempre avesso a um ambiente de incertezas que possa trazer risco ao capital investido. Em termos técnicos as empresas têm até certo ponto mecanismo de se resguardar a surpresas negativas ao investimento através de uma boa pesquisa geológica e novas técnicas de investigação, porém, frente às mudanças políticas são sempre temerárias.

Na história recente da mineração no Brasil, mudanças políticas tiveram consequências decisivas no rumo da atividade mineral, que passou por um momento de grande incerteza após a promulgação da Constituição de 1988. Em função da restrição ao capital estrangeiro na mineração, houve uma queda drástica nos investimentos em projetos de pesquisa, retração na formação de pessoal especializado e nos próprios investimentos públicos em pesquisa. Esta situação só veio a ser corrigido com a Emenda Nº 6 de 1995, que aboliu a restrição ao capital estrangeiro, trazendo de volta as empresas multinacionais da mineração ao Brasil.

Quando se pretende colocar outras variáveis na exploração mineral, como o respeito ao meio ambiente, as populações tradicionais, socialização dos lucros, abertura de espaços, mitigação dos impactos negativos, aumento do dirigismo estatal, temos que ter cuidado para que as mudanças não tragam engessamento do setor.

Algumas polêmicas começam a figurar nos debates mais recentes sobre um Novo Marco Regulatório da Mineração no Brasil. O Governo Federal tenta construir um instrumento que seja capaz de disciplinar os pontos mais importantes do setor e inseri-lo dentro de uma agenda política de Estado. É um limiar muito delicado, pois os objetivos do Estado são fortemente influenciados pelas forças de poder existentes na sociedade mineral, capazes de influenciar decisivamente nas mudanças. Fica claro, no entanto que o direito minerário não deve ser algo absoluto, devendo atender aos anseios do setor privado, assim como as políticas governamentais em cumprimento aos limites de liberdade de dispor dos recursos minerais segundo o interesse nacional (artigo 176 § 1º).

Na mineração sempre se discute a segurança do empreendimento mineiro levando em conta o lado técnico, aporte de capital, respeito às condições ambientais. Numa abordagem mais moderna, o impacto social começa a aparecer de forma mais destacada dentro dos Estudos de Impacto Ambiental, sendo necessário avaliar os impactos negativos e positivos de um pretense empreendimento mineiro em cotejo com a situação de não instalação, tendo em vista uma abordagem antropocêntrica do universo de atores que gravitam em torno da mineração.

### 6.3 ASPECTOS NORMATIVOS

A exploração dos recursos minerais foi a mola propulsora do mercantilismo e cresceu junto com a consolidação da economia capitalista. Tem por características a privatização das riquezas minerais pelas grandes empresas transnacionais que, em contrapartida, pagam os impostos e contribuições ao Estado. Na realidade, a responsabilização social pelo empreendimento deve ser mais abrangente que o pagamento de impostos. Neste universo, as comunidades locais ficam a mercê das grandes empresas que, ao exaurir os recursos, vão embora, e o que fica é um grande “buraco” por tratar-se de riqueza não renovável. Os *royalties* e/ou a compensação financeira quando pagos, desaparecem em meio a administrações corruptas. Atores que buscam fazer parte do processo, por impedimentos legais ou financeiros têm sido deixados à margem. Populações indígenas que vivem em condições subumanas detêm sob suas terras grandes jazidas não exploradas por falta de entendimento legal sobre a mineração em áreas indígenas, contribuindo para a manutenção do estado de pobreza dessas populações, repressão dos órgãos fiscalizadores, proliferação de explorações clandestina e predatória a revelia dos poderes constituídos. Como não discutir a situação do enorme contingente de garimpeiros que migram de um canto a outro da Amazônia a procura de um “grande fofoca de Ouro”? Como não discutir o enorme passivo ambiental e social que tem marcado o setor?

O Código de Mineração de 1967 em vigor baseia-se num modelo normativo por outorgas, concessões, e fiscalização, através de procedimentos burocráticos e centralizados, dando margem muito pequena para que o Estado implante políticas gerenciais. Os custos das taxas de manutenção de áreas são muito pequenos e pagos somente durante a pesquisa e não na fase de lavra, além dos artifícios jurídicos que auxiliam a manter empreendimentos improdutivos. Os contratos de concessão permitem prorrogações indefinidas, enquanto que no

modelo clássico do Direito Administrativo essa modalidade de acesso ao bem público deveria ser por prazo determinado.

A Constituição de 1988 trouxe entre seus objetivos construir uma sociedade livre, justa e solidária, buscando garantir o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, porém a legislação mineral atual não funciona como meio para atingimento desses objetivos, que necessitam ser mais proativo/indutor do que simplesmente registrador da atividade. Por exemplo, o atual modelo não possui mecanismo isonômico para tratar situações quando há mais de um interessado por determinada região mineira disponível, prevalecendo o direito de quem chega primeiro, independente da capacidade de investimento e condição de tornar o empreendimento uma realidade produtiva geradora de emprego e renda.

A tributação mineral preocupou-se em compensar aqueles Estados cuja atividade de exploração mineral pudesse representar prejuízos, sempre numa visão imediatista dos reflexos externos, sem aprofundar nas reais consequências intrínsecas ao setor. Não se exige para com os recursos arrecadados contrapartida em investimentos e alternativas econômicas duradouras quando da exaustão da jazida.

Na economia de mercado deve prevalecer a livre concorrência e oportunidade a aqueles que se mostrarem mais competitivos. O mecanismo de prioridade a aqueles que primeiro dão entrada na solicitação de pesquisa, para um momento de necessidade de estímulo ao conhecimento, era um solução aceitável, porém atualmente com os grandes investimentos feitos pelo Estado no conhecimento geológico, modelos mais modernos de administração público, baseados em instrumentos do Direito Administrativo, como a licitação, devem ser empregados para áreas de minerais estratégicos, além de outras soluções como a exigência de investimentos mínimos dos detentores de autorização de pesquisa e concessão de lavra, acompanhamento da capacidade técnico financeira do empreendedor, respeito aos prazos legais para desenvolvimento dos trabalhos prospectivos *etc.*

No próprio Direito Administrativo encontramos a saída para alienação de coisa pública através de concorrência, semelhante aos leilões que já são feitos com sucesso para disponibilização de áreas no setor de petróleo.

No planejamento do setor mineral, onde os projetos necessitam de longos anos de maturação, a participação mais efetiva do Estado, não como interventor, mais sim como regulador e promotor das políticas públicas, passa necessariamente pela modernização da legislação.



O atingimento dos objetivos passa-se pela colocação do setor mineral como elo estratégico dentro da política de Estado pelo Governo Brasileiro. O Estado deve passar de um agente apenas regulador para uma atuação mais proativa, não só no fomento da atividade como indutor de políticas inclusivas. As forças de poder devem ser chamadas a participar em nível equânime de direito de voz e voto. Instrumentos como a criação de Conselho de Mineração, com uma base bem ampla, pode ser uma forma de permitir uma maior participação da comunidade. Revisão da incidência da carga tributária sobre a mineração deve ser pensada, frente a alegação da baixa eficiente de retorno e falta de instrumentos indutores de soluções alternativas a exaustão das minas e fúria dos governos locais em fazer da mineração fonte de receitas voltadas para suas plataformas políticas sem levar em conta o interesse da sociedade. O acesso aos recursos minerais deve acompanhar os anseios da sociedade. No Direito Mineral vigente os velhos instrumentos de autorização e concessão de lavra devem ser aperfeiçoados para que o Estado possa gerenciar e disciplinar o acesso aos bens minerais, garantindo aqueles que tenham os melhores projetos de aproveitamento mineral, que levem em conta não só os aspectos técnicos como o interesse social, possam ser viabilizados em prol das comunidades diretamente afetadas, como de toda a sociedade, que deve sempre ser ouvida.

O Instrumento de acesso aos bens minerais, baseados no princípio da prioridade a aquele que manifesta interesse por determinada área desonerada, parece que na atual conjuntura deve ser repensado. Justificar-se-ia num momento de baixo conhecimento geológico e necessidade de estímulo à descoberta. Hoje, com conhecimento existente e o universo de tecnologias de investigação indireta disponíveis, parece não ser algo tão importante, ainda mais se analisarmos os recursos minerais pertencentes à União. O exemplo dos instrumentos adotados na exploração dos blocos de petróleo, modelos de acesso por concorrência pública, parece que poderiam ser utilizados. Como detentor dos recursos minerais caberia ao Estado buscar aumentar a seu conhecimento sobre o subsolo, fortalecendo a estrutura existente com estudos estratégicos e avaliação por cenários mundiais, norteadores das ações e redirecionamento do setor.

O planejamento interno nunca pode estar dissociado da conjuntura internacional. Não pode o Brasil ficar inerte, tanto do ponto de vista de estratégias econômicas quanto à preservação de nossa soberania, frente ao comportamento agressivo com que certas economias e certos capitais adquirem direitos sobre jazidas existentes no território brasileiro.

Um aspecto muito importante e que contribui para a política negativa de numa base econômica apoiada nos recursos minerais, é a falta de mecanismo para garantir condições

sociais após a exaustão das jazidas. Surge nas discussões da sociedade organizada a ideia da criação de fundo mineral voltado para o fomento de atividades alternativas durante o desenvolvimento do empreendimento, por exemplo, voltado para educação técnica do setor mineral, ou para verticalização da cadeia produtiva mineral capaz de agregar valor e tornar a atividade mais duradoura no tempo.

Um aspecto que não pode passar despercebido, quando se estuda as garantias da função social da propriedade, é a alta informalidade existente no setor e falta de fiscalização, contribuindo para a imagem negativa do setor, marcado por baixos índices sociais e alta degradação ambiental associado às atividades de lavra clandestinas.

Scliar<sup>39</sup> descreve bem a situação da informalidade no setor mineral.

A informalidade é um dos maiores problemas da mineração no Brasil. Presente em todo território nacional tanto na extração de substâncias minerais de alto valor unitário (gemas e metais preciosos) como de substâncias de baixo valor unitário (areia, brita e argilas), a extração sem controle dos órgãos que cuidam da mineração e do meio ambiente geram grande parcela dos passivos ambientais, trabalhistas e tributários do setor.

As políticas públicas para superar a informalidade precisam distinguir as atividades ilegais situadas em áreas proibidas a mineração como, por exemplo, as reservas indígenas e unidades de conservação de proteção integral em relação as atividades irregulares que estão localizadas em áreas onde é possível a formalização, desde que seja implementadas políticas públicas adequadas.

Levantamentos realizados pelo Departamento Nacional da Produção Mineral – DNPM, em 1999, encontrou mais de 300.000 garimpeiros extraindo gemas e metais preciosos.

Essa informalidade levantada pelo autor supracitado está relacionada com a grande favorabilidade geológica para ocorrências de substâncias diversas no Brasil, o enorme contingente de pessoas desempregadas e sem qualificação, atraídas por uma possibilidade de renda, ausência de políticas públicas de apoio e fomento ao pequeno produtor, dificultando a formalização das pequenas operações, frágil estrutura de fiscalização e controle dos direitos minerais e das licenças ambientais nas esferas de governo, e até mesmo, interesses de grupos econômicos que se utilizam da clandestinidade para rebaixar preços e utilizar a mineração como instrumento na lavagem de dinheiro de origem ilícita.

A clandestinidade contribui de forma decisiva para vincular uma imagem negativa da exploração mineral, normalmente associada com desmatamento, degradação ambiental, atividade predatória. O imobilismo do governo faz com que este só consiga chegar após a instalação dos problemas ou através de denúncias, o que torna as medidas corretivas, em geral

---

<sup>39</sup> Scliar, Claudio **Mineração, base material da aventura humana**. Belo Horizonte: Geoartelivros, 2004, pag. 100.

muito dispendiosas e nem sempre consegue fazer retornar à condição anterior a exploração irregular. Neste aspecto, cita-se como exemplo a exploração clandestina de matérias de construção (areia) no entorno das grandes cidades, como no caso de Manaus, que além da degradação ambiental tem como consequência negativa o não recolhimento de impostos.

## 7 CONCLUSÕES

As discussões sobre a apropriação dos recursos minerais não é um fenômeno brasileiro, mas sobretudo dos países que detém nos recursos minerais fontes importantes de suas rendas nacionais. Estes países têm buscado, com alterações nas suas legislações, rever os modelos de distribuição dos produtos da lavra, que normalmente concentram os resultados nas mãos das companhias mineradoras estrangeiras, e pouco fica de retorno aos países produtores e as comunidades locais afetadas.

Nos últimos dois anos tem se observado que “países mineiros” têm adotado medidas restritivas à mineração, sob a alegação de nacionalizar recursos minerais, o que teria reduzido o interesse dos investidores em atividades em países instáveis politicamente. Tais rupturas muitas vezes ocorrem de forma agressiva com o Estado controlando a maioria acionária das empresas, por vezes desrespeitando acordos e direitos adquiridos. Muito da crescente onda de nacionalismo dos recursos minerais são motivadas pelo crescente demanda por matéria prima mineral, pelos elevados preços das *commodities* minerais, e, sobretudo por ter sido dentre os diversos setores da economia mundial o que mais rapidamente se recuperou dos efeitos da crise econômica mundial de 2008.

Do ponto de vista institucional as mudanças que pregam uma maior socialização dos resultados da exploração não são muito fáceis de serem implantadas ainda mais por ser uma atividade demandante de uso intensivo de capital, onde as economias locais dos países produtores nem sempre dispõe de recursos suficiente aos investimentos necessários e dependem do aporte de capital de grandes grupos estrangeiros (empresas, bancos, fundos de investimentos) avessos a incertezas políticas que possam comprometer seus investimentos e suas taxas de retorno.

Neste universo complexo, onde as cifras de investimento giram em torno de bilhões de dólares fazer prevalecer institutos como desenvolvimento sustentável da mineração, respeito ao princípio da função social da propriedade mineral, socialização das externalidades positivas e mitigação das negativas não é uma tarefa muito fácil. Do ponto de vista jurídico a lei maior brasileira deixa bem claro que a exploração mineral será permitida desde que respeite o interesse nacional como orientação de política, o que sem sombra de dúvida passa pela melhoria das condições de vida dos atores que de forma direta ou indireta estão envolvidos no processo produtivo mineral.

Sem chegar-se ao extremismo de ruptura de contratos, os governos não podem ficar inertes as demandas por mudanças que a sociedade impõe, preservando a soberania interna e que revise os instrumentos até então adotados no setor mineral. O capital externo é sempre bem vindo, porém não pode impor sua vontade a qualquer custo.

O modelo de acesso tradicional aos recursos minerais por particulares, oriundo de um momento em que o Estado não dispunha de conhecimento e recursos para fomentar a atividade, e que fez nascerem instrumentos como o Direito de Prioridade como garantia de certa segurança aos que se aventuravam na pesquisa mineral já está ultrapassado. Hoje o grau de conhecimento e capacidade de investimento do Estado é muito maior e para um melhor aproveitamento, além de interesse privado, o Estado tem que avaliar as melhores condições para execução do empreendimento e não simplesmente porque o candidato foi primeiro a protocolar o pedido. Modelos de licitação já são bem sucedidos na área do petróleo e pode ser adaptado para o setor mineral.

Por ser uma atividade altamente impactante do ponto de vista socioambiental, a comunicação com outros interesses envolvidos terá que ser feita de forma mais abrangente do que rígidos instrumentos, por vezes tendenciosos, que abordam a variável ambiental esquecendo-se de que o homem também faz parte do processo.

Assuntos polêmicos como os conflitos de interesses entre a mineração, a preservação do meio ambiente e estratégias futuras quando da exaustão das minas terão que ser discutidos já nos projetos de viabilidade do negócio, de forma clara e com o chamamento das comunidades afetadas a opinar em todas as suas fases.

A questão indígena, respeitados os tratados que o Brasil é signatário, deverá ser enfrentada oportunizando aos grupos indígenas que tenham interesse na atividade de exploração mineral que o façam de forma legal e assistida pelo Estado.

Há que se trabalhar para a simplificação dos processos, redução da atividade informal e clandestina e inserção do pequeno produtor e dos garimpeiros dentro da atividade legal através de instrumentos como o cooperativismo.

Tema polêmico, mas muito importante é a forma de distribuição das compensações pela atividade de mineração e seus valores. É notório que para algumas atividades os valores pagos atualmente são irrisórios frente aos grandes lucros obtidos pelos mineradores e pelo passivo socioambiental que eles deixam.

O Direito Minerário Brasileiro irremediavelmente terá que enfrentar todos esses desafios apoiado fundamentalmente nas bases principiológicas colocadas na Constituição de 1988.

O atual Código Mineral para muitas questões não possui respostas adequadas precisando ser revisto, sem esquecer-se que os fatores reais de poder do setor mineral possuem muita influência política sobre a economia mundial e capacidade de influenciar decisivamente nos debates e nas decisões dos governos locais.

A Garantia do Princípio da Função Social da Propriedade Mineral na Evolução do Direito Minerário Brasileiro é um desafio que transcende as gerações, pois o modo com que se disciplinam os usos pela geração atual terão reflexos para a preservação dos interesses das gerações futuras.

O conceito de função social da propriedade mineral traz no seu íntimo os mesmos fundamentos que permitiram a relativização do direito de propriedade do solo, positivado na Constituição, onde somente estará garantido o direito de propriedade se esta cumprir a sua função social, e caso não seja respeitada, legitima o instituto da desapropriação no interesse social.

No Direito Minerário, a propriedade mineral só estará garantida se cumprida sua função social. Esta função social está representada por valores como o bem estar social no aproveitamento dos recursos minerais seja em relação aos investidores diretos, indiretos, trabalhadores, superficiários, repartição dos lucros, alcançando dimensões além da variável econômica como a proteção de valores socioambientais.

Para os recursos minerais ainda na mão do Estado à propriedade mineral é pública e sua função social é garantida quando o Estado viabiliza o acesso aos interessados e fomenta o aproveitamento adequado. Em relação à propriedade mineral privada, isto é, aquela representada por uma concessão de lavra, para o respeito a sua função social exige-se do empreendedor um aproveitamento racional que permita a transformação de algo potencial em riqueza passando ser usufruído por toda a coletividade, pois no fundo trata-se de um bem público. Por analogia se o possuidor de uma concessão de exploração mineral não a exerce de modo adequado ou até mesmo protela tal exploração, o razoável é que tenha o seu direito cassado, ainda mais por ser um direito concedido a título precário.

A avaliação para atingimento da garantia da função social da propriedade de um empreendimento deve ser sistêmica envolvendo os aspectos econômicos, ambientais, sociais e principalmente tendo o foco a sustentabilidade.

Segundo a linha evolutiva traçada por TRINDADE <sup>40</sup>, o Direito Minerário passaria por quatro estágios. O primeiro estágio representaria um mero conjunto de leis que regeria o

---

<sup>40</sup> TRINDADE, Adriano Drummond Cançado op. cit., pag.73-74.

aproveitamento dos recursos. No segundo estágio passa-se a levar em conta os aspectos ambientais e sua mitigação tendo em vista ser atividade mineral altamente impactante, e a sociedade não mais aceita uma exploração a qualquer custo. O terceiro estágio representaria a dimensão da socialização dos benefícios da lavra, e finalmente o quarto estágio que prega um olhar holístico que levem em consideração a preservação dos direitos humanos, dos direitos das minorias, interesse das gerações futuras.

Ao contrário do descreve o autor, em que estaríamos na transição entre o terceiro e o quarto estágio, em função dos inúmeros exemplos apresentados na exploração mineral no Estado do Amazonas, e do baixo índice de desenvolvimento humano até mesmo dos municípios produtores de bens minerais, acredita-se termos alcançado apenas o segundo estágio, muito em função de medidas de proteção ambiental, instituições de acompanhamento e controle, instrumentos legais como as exigências de licenciamento ambiental, estudos de impactos ambientais, colocado de forma muito clara na Constituição, que de forma explícita obriga aquele que explorar os recursos minerais recuperar o meio ambiente degradado (art. 225 § 2º).

O alcance da socialização dos benefícios e universalização de direitos na mineração (direitos humanos, minorias, populações tradicionais etc.) ainda parece muito distante, principalmente pelo modelo capitalista que prega a concentração de riqueza. Mudanças nesses paradigmas devem passar por uma proteção legal que rediscuta a tributação, utilização das rendas, o papel do Estado mais atuante e não mero fiscal, e um rumo a partir do Novo Marco Regulatório da Mineração Brasileira, que contemple tais anseios.

A despeito de toda a indeterminação que a princípio a função social da propriedade possa suscitar é certo que se ergue como direito fundamental devendo ser aplicados em todas as situações de forma imediata sem necessidade de justificação.

A garantia do princípio da função social da propriedade mineral é um valor que percorre todos os estágios do Direito Minerário Brasileiro, negligenciado é verdade no passado, mas que após a Constituição de 1988 se afirma com um dos principais valores a serem perseguidos, nas diversas dimensões do direito, quer seja na construção de instrumentos normativos, quer seja na definição dos rumos econômicos, preservação do meio ambiente, políticas socialmente inclusiva, preservação dos interesses culturais.

Os exemplos apresentados no estudo de casos do Amazonas representam bem a realidade das regiões potencialmente ricas em recursos minerais que precisam buscar mecanismos legais e institucionais para que tal recurso potencial, que poderiam ser a solução, não se torne graves problemas e destruam a esperança de gerações.

## REFERÊNCIAS

ALLNUTT, Liz; LILLY, Sarah. New tax on Australian mining projects. Disponível em <<http://www.nortonrose.com/knowledge/publications/66695/new-tax-on-australian-mining-projects>> Acesso em 30 de maio de 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. 464 p.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 02 set. 1981. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=313>>. Acesso em 03 de janeiro 2012.

BRASIL. Decreto Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967. Dá nova redação ao Decreto-lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940 (Código de Minas). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 fev. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0227.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0227.htm)>. Acesso em 03 de janeiro 2012.

BRASIL. Decreto 15.211, de 28 de Dezembro de 1921. Aprova o regulamento relativo à propriedade e a exploração das minas. **Coleção das Leis da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, 28 dez. 1921. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/D15211.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D15211.htm)>. Acesso em 09 de janeiro 2012.

BRASIL. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 21 dez. 1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm)>. Acesso em 09 de janeiro 2012.

BRASIL. Departamento Nacional de Produção Mineral. **Regimes de exploração mineral**. Disponível em: <<http://outorga.dnpm.gov.br/Lists/Regimes/AllItems.aspx>>. Acesso em 03 de janeiro 2012.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Portarias 411 a 428 do Ministro de Minas e Energia de 03 de novembro de 199 pag. 28 e 29. Seção 1. Diário Oficial da União (DOU) de 04 de Novembro de 1999.

CANADA. Natural Resources Canada. **Regulations for Federally Administered Territories**. Disponível em: <<http://www.nrcan.gc.ca/minerals-metals/policy/legislation-regulations/3707>>. Acesso em 27 de fevereiro 2012.

CHILE. Ministerio de Minería. Lei nº 18.248, de 26 de setembro de 1983. Código de Minería do Chile. **Diario Oficial**. Santiago, 14 out. 1983. Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29668>>. Acesso em 03 de janeiro 2012.

CONVENÇÃO nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resoluções referentes à ação da OIT / Organização Internacional do Trabalho. – Brasília: OIT, 2011.



DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ENRIQUEZ, Maria Amélia R. S. **Maldição ou dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira**. 2007. 449 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, 2007.

FERREIRA, Francisco Ignácio **Repertório jurídico do mineiro consolidação alfabética e cronológica de todas as disposições sobre minas, compreendendo a legislação antiga e moderna de Portugal e do Brasil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1884.

Disponível em: <<http://www.archive.org/details/repertoriojurid00brazgoog>>. Acesso em 09 de janeiro 2012.

FREIRE, Willian. Regime jurídico dos recursos minerais no direito brasileiro: regime constitucional brasileiro e aproveitamento das riquezas minerais. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 9, n. 84, p.16-40, abril/maio. 2007.

FREIRE, Willian. **Direito minerário comparado: Chile**. Belo Horizonte: Instituto Willian Freire, [S.d.]. Disponível em: <[http://www.institutowilliamfreire.org.br/?id\\_pagina=875](http://www.institutowilliamfreire.org.br/?id_pagina=875)>. Acesso em 03 de janeiro 2012.

LEMOS, Iara. Serra Pelada prepara retomada da exploração de ouro 20 anos depois. **G1**, Serra Pelada, PA, set. 2011. Seção Economia. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2011/09/serra-pelada-prepara-retomada-da-exploracao-de-ouro-20-anos-depois.html>>. Acesso em 09 de janeiro 2012.

LINS, Fernando Antônio de Freitas. **Brasil 500 anos: a construção do Brasil e da América Latina – histórico, atualidade e perspectiva**. Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2000.

MACHADO, Iran F. Indústria mineral. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 12, n. 33, p.41-65, Maio/Ago. 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141998000200004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141998000200004)> Acesso em 09 de janeiro 2012.

MARTINS, Marcos Lobato. A arte de fabricar motins: os marcos regulatórios da mineração diamantífera em perspectiva histórica. **Revista Geonomos**, Minas Gerais, v.16, n.2, p. 69-77. 2008. Disponível em: <[http://www.igc.ufmg.br/geonomos/PDFs/16\\_2\\_69\\_77\\_Martins.pdf](http://www.igc.ufmg.br/geonomos/PDFs/16_2_69_77_Martins.pdf)>. Acesso em 09 de janeiro 2012.

MINERAL RIGHTS Basic information about mineral, surface, oil and gas rights Disponível no endereço <http://geology.com/articles/mineral-rights.shtml> Acessado em 03 de janeiro de 2012.

OLIVEIRA, Luiz Alberto Melo de. Potássio. In: LIMA, Thiers Muniz; NEVES, Carlos Augusto Ramos; (orgs.). **Súmaro mineral 2011**. Brasília: DNPM/DIPLAM, 2011.

ORDENAÇÕES FILIPINAS. Livro II, Título XXVI. Disponível em: <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/12p440.htm>>. Acesso em 03 de janeiro 2012.

RESOLUÇÃO 1803 da Assembleia Geral da ONU, de 14 de dezembro de 1962, Disponível no endereço <[http://direitoshumanos.gddc.pt/DireitosHumanos/3\\_21/IIIPAG3\\_21\\_2.htm](http://direitoshumanos.gddc.pt/DireitosHumanos/3_21/IIIPAG3_21_2.htm)> Consultada em 09 de janeiro de 2012.

RENGER Friedrich. O quinto do ouro no regime tributário nas Minas Gerais. **Revista do Arquivo Público Mineiro**, Belo Horizonte, v. 42, n.1, p. 90-105, jul./dez. 2006. Disponível em:

<[http://www.siaapm.cultura.mg.gov.br/acervo/rapm\\_pdf/O\\_quinto\\_do\\_ouro\\_no\\_regime\\_tributario\\_nas\\_Minis\\_Gerais.PDF](http://www.siaapm.cultura.mg.gov.br/acervo/rapm_pdf/O_quinto_do_ouro_no_regime_tributario_nas_Minis_Gerais.PDF)>. Acesso em 09 de janeiro 2012.

SOUTH AFRICAN. Minister of Mineral and Energy. **Mineral and petroleum resources development Bill**. [S.l.]: Minister of Mineral and Energy, [S.d.], 59 p. Disponível em: <<http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=66854>>. Acesso em 27 de fevereiro 2012.

SCLIAR, Claudio. **Mineração**: base material da aventura humana. Belo Horizonte: Geoartelivros, 2004.

SERRA Maria Helena **Direitos minerários**: formação, condicionantes e extinção. São Paulo: Signus, 2000.

TRINDADE, Adriano Drummond Cançado. Princípios de direito minerário brasileiro. In: SOUZA, Marcelo Gomes (Coord.). **Direito minerário em evolução**. Mandamentos: Belo Horizonte, 2009.

WILLIAN, John P. Trends and Tribulations in Mining Regulation. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO MINERÁRIO, 2., 2012, Salvador. **Conferência de abertura...** Salvador: IBRAM, 2012, p. 1-33.