



A LEGISLAÇÃO MINERAL BRASILEIRA: HISTÓRIA E ASPECTOS JURÍDICOS

Tazil Martino Godinho

Materia extraída do Caderno de Estudos Estratégicos nº 15 (junho de 89) do Centro Brasileiro de Estudos Estratégicos (CEBRES).

Trata-se da conferência proferida, pela Dr.º Tazil Martino Godinho, na parte expositiva da 3ª Sessão do XII Seminário do CEBRES (29 e 30 de novembro e 02 de dezembro de 1988) sob o tema "Recursos Minerais: Política e Estratégia de Exploração e Aproveitamento no Brasil."

A experiência histórica e a análise do processo de crescimento econômico revelam que o setor da mineração pode desempenhar papel da maior relevância no desenvolvimento econômico dos países que possuem abundantes recursos minerais.

Exemplos históricos são os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália

e os países produtores de minerais.

Representando os recursos minerais, um dos elementos mais importantes na economia de uma nação, em torno desse tema, política, economia e direito disputam a preeminência. Isso porque, ao serem examinados os problemas relacionados com a exploração e o aproveitamento dos recursos minerais, há que levar em

A LEGISLAÇÃO MINERAL BRASILEIRA: HISTÓRIA E ASPECTOS JURÍDICOS

conta, não somente os aspectos técnicos e econômicos de tais atividades mas, também, as questões referentes ao domínio, à utilização da propriedade e ao aproveitamento do solo e do subsolo, que constituem o âmbito do chamado Direito das Minas.

Já tem sido definido o Direito das Minas como o sistema orgânico das disciplinas jurídicas que regulam a propriedade do solo e do subsolo e as atividades de exploração das energias que lhes são inerentes. Por isso mesmo, já se tem dito, também, que analisar as leis reguladoras e protetoras da mineração é o mesmo que compendar e dissecar a própria história econômica do país, revelando o valor e utilidade das jazidas existentes no seu subsolo, preocupação viva dos governos e razão de constante vigilância.

A grande extensão do território brasileiro (onde se acham representadas todas as idades geológicas) assegura, ao Brasil, posição privilegiada, em termos de depósitos minerais, com grande potencial a desafiar o esforço humano. Por isso, o interesse do governo está em obter a máxima contribuição do setor da mineração como fator relevante, pré-condição, para que se possa aspirar a outros objetivos sociais, culturais e políticos.

Para a criação de condições favoráveis à mobilização dos recursos minerais e à expansão da indústria de mineração, de modo a atender à demanda, sempre crescente, de insu-

mos minerais para a indústria e a agricultura e de combustíveis minerais para a geração de energia em quantidades cada vez maiores, foi necessário aperfeiçoar os instrumentos legais e jurídicos que regulam a propriedade mineral e as atividades de exploração e aproveitamento das jazidas e minas.

Desde o advento da República, o arcabouço do regime jurídico da mineração está definido na Constituição Federal. Os constituintes sempre se preocuparam em disciplinar o setor da mineração e traçar-lhe as linhas mestras na Carta Magna.

Isso reflete a grande importância desse ramo de atividade no contexto da economia do país relacionado com questões de segurança, soberania e bem-estar da coletividade. As minas e jazidas sempre estiveram, na concepção do homem do povo, como sendo um bem comum, uma riqueza de todos, porque o proprietário do solo em nada contribuiu para que, na extensão da sua propriedade territorial, se viesse conter um depósito mineral, uma fonte de insumo para a indústria, uma fonte de energia térmica ou motriz.

Sendo um dado da Geologia, considera-se a riqueza mineral como um bem da coletividade, um bem nacional. Daí a grande preocupação, sempre, em disciplinar esse setor e em desenvolver a exploração dos recursos naturais.

Examinando nossas Constituições,

A LEGISLAÇÃO MINERAL BRASILEIRA: HISTÓRIA E ASPECTOS JURÍDICOS

A LEGISLAÇÃO MINERAL BRASILEIRA: HISTÓRIA E ASPECTOS JURÍDICOS

mineração, a fim de melhor utilizar os recursos minerais para desenvolver a industrialização no país. E a Constituição de 1934 adotou o princípio da separação da propriedade do solo da do subsolo, que continuou a vigir nas Constituições de 1937, 1946, 1967 e 1969, e foi mantido na Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988.

O princípio da separação da propriedade do solo da do subsolo estabelece uma natureza jurídica especial para esse tipo de bem: trata a propriedade mineral como uma propriedade imobiliária distinta, esteja aflorando à superfície ou esteja contido no interior da terra o jazimento mineral (no qual está contido o minério, a substância mineral útil), que tem valor econômico, desde que possa ser explorado para utilização nas suas múltiplas finalidades.

Com a separação da propriedade do solo da do subsolo, passou a caber ao Estado a administração plena dos recursos minerais, a completa intervenção estatal nesse setor da economia.

Discussiu-se muito sobre a natureza jurídica da propriedade das minas e das jazidas. Indagou-se sobre se os recursos minerais seriam bens da nação, da coletividade, ou se seriam bens patrimoniais da União.

Qual o regime da propriedade mineral, quando se separou a propriedade do solo da do subsolo por um dispositivo constitucional que já es-

tava na lei ordinária, na lei infra-constitucional elaborada dias antes de a Constituição entrar em vigor, em 16 de julho de 1934?

No nosso primeiro Código de Minas, de 1934, cuidou-se, explicitamente, de regulamentar a atividade de exploração e aproveitamento dos recursos minerais.

A Constituição de 1934 fazia depender a exploração dos recursos minerais de autorização e concessão do Governo Federal, na forma que dispusesse a lei ordinária. Ressalvou, contudo, os direitos adquiridos antes da Constituição: o de propriedade do proprietário do solo sobre os recursos minerais nele existentes. Ressalvou a existência das minas e das jazidas conhecidas na data de 16.07.34, cuja exploração independia de autorização e concessão no caso de mina, e dependeria de autorização e concessão no caso da jazida (porque esta não é um depósito em aproveitamento, ainda é algo latente).

Ressalvando a propriedade privada sobre as minas e jazidas, estabeleceu, evidentemente, que as que viessem a ser descobertas não mais pertenciam ao proprietário do solo. Por lei ordinária elaborada com data de 10.07 e publicada em 20.07, foi explicitado o novo regime de separação da propriedade do solo da do subsolo, da dualidade imobiliária, que, na exposição de motivos do Código de 1934 (conhecido como Código Juarez Távora, por ser este o Ministro da Agricultura na época, ao qual estava subordinada a atividade de mi-

A LEGISLAÇÃO MINERAL BRASILEIRA: HISTÓRIA E ASPECTOS JURÍDICOS

neração), é denominado *res nullius* (no sentido de que os recursos minerais seriam tratados como "coisa sem dono" enquanto desconhecidos, e que a apropriação desses recursos decorreria da outorga de uma autorização ou concessão governamental). Eram bens comuns, bens da nação, interessando a todos, ficando sob domínio público e administração do Estado, a quem competia todo o poder de fiscalizar, administrar e reger os recursos minerais.

Ressalvando os direitos adquiridos, o Código disciplinou uma categoria de minas que existe até hoje: as minas manifestadas.

E o que é uma *mina manifestada*?

É uma mina que estava em lavra, transitoriamente suspensa em 16.07.34, e a cujo proprietário, através de um procedimento estabelecido no Código da época, foi dado um prazo para manifestar a existência dela, para registrá-la no Departamento Mineral, mediante uma justificação judicial procedida no Juízo da Comarca onde estivesse situada a mina, com testemunhas de que havia exploração mineral na mina; ainda que suspensa no momento, podendo o manifesto da mina corresponder à extensão da área mineralizada até os limites da propriedade territorial do manifestante. Nos casos em que houvesse ocorrido alienação ou arrendamento da mina a terceiro, a este, como interessado na exploração da mina, foi facultado fazer o manifesto.

Então, até hoje temos essa categoria de *mina manifestada*.

Na época da Constituição de 1934, também foi dado prazo para ser requerida, pelo proprietário do solo, autorização de pesquisa ou concessão de lavra de jazida situada em terreno de sua propriedade; mas esse prazo extinguuiu-se cinco anos depois de aprovado o Código de Minas de 1940 (que sucedeu ao de 1934).

A Constituição de 1937 manteve as mesmas linhas da Constituição de 1934 com uma exceção: ela estabeleceu restrição ao exercício da atividade de mineração por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras.

Na Constituição de 1934 não havia nem a exigência de que a pessoa jurídica estrangeira fosse autorizada a funcionar no país, nem que se constituísse sob as leis brasileiras. Bastava que a empresa estrangeira se registrasse para operar no país. Embora tivesse sede fora, ela podia exercer atividade de mineração.

Mas, a partir da Constituição de 1937, não. Ela determinou que só brasileiros natos poderiam ser titulares de autorização ou concessão de pesquisa e lavra mineral e, também, só brasileiros natos poderiam ser sócios ou acionistas das empresas que pleiteassem autorização de pesquisa ou concessão de lavra, ressalvando, não obstante, os direitos adquiridos. Mas, para a obtenção de autorizações ou concessões novas, as empresas teriam que ser constituídas inteiramente de sócios brasileiros, ainda que fossem empresas constituídas no Brasil (portanto, empresas nacionais).

A LEGISLAÇÃO MINERAL BRASILEIRA: HISTÓRIA E ASPECTOS JURÍDICOS

Com a adoção desse regime, houve retração muito grande na atividade de mineração, no período que se lhe seguiu. Daí, por lei ordinária, foram sendo estabelecidas aberturas para a participação do capital estrangeiro no caso de determinados minérios.

Discutiu-se se seria constitucional, por lei ordinária estabelecer a possibilidade de 50% do capital em ações ao portador; mas essas aberturas foram sendo adotadas para evitar uma parada muito grande no desenvolvimento da mineração. Até que, pela Constituição de 1946, voltou-se ao regime da de 1934, com a separação da propriedade do solo da do subsolo (o chamado regime da *res nullius*), e a participação de sócios e acionistas estrangeiros e capitais estrangeiros nas empresas de mineração.

Esse regime de 1946 foi reproduzido na Constituição de 1967 e na de 1969.

Mas a Constituição de 1946 estabeleceu uma inovação, que foi arrasadora para a atividade de mineração: criou o sistema da preferência do proprietário do solo. O proprietário do solo seria sempre ouvido antes da outorga da autorização de pesquisa ou concessão de lavra a terceiro que não tivesse antes ajustado com ele ou adquirido dele, proprietário, o direito de preferência (que assim se tornou negociável). Disso resultou um desânimo muito grande na prospecção de novas jazidas, porque o prospecto ficava à mercê do proprietário do solo, dos seus caprichos, do que ele

pudesse impor como condição para dar seu assentimento prévio para ele se habilitar à exploração dos recursos minerais pretendidos.

Mas, ainda assim, havia, no Código de 1940 (que substituiu o de 1934), um princípio muito importante: o da prioridade daquele que primeiro pleiteasse perante o poder público a autorização de pesquisa ou concessão de lavra, desde que se enquadrasse nos requisitos que a lei estipulava como essenciais.

Esse regime de preferência foi abolido em 1967. Mas os proprietários do solo conseguiram convencer os congressistas de que precisavam de uma compensação pela perda da preferência. Foi então criado o princípio da participação do proprietário do solo no resultado da exploração da lavra.

Só se pode admitir como uma compensação, não pelo fato de o proprietário do solo não ter acesso preferencial aos recursos minerais, mas sim como uma compensação pela limitação ao seu direito de propriedade, no sentido de que a propriedade do solo fica subordinada aos misteres da atividade de mineração. Há um primado da propriedade mineral sobre a propriedade superficial, que fica sujeita a uma servidão legal, em benefício da atividade de mineração, não podendo o proprietário impedir a outorga do direito de mineração.

A Constituição lhe assegura participação nos resultados da lavra, além de outras indenizações que a lei ordinária contempla em favor do pro-

A LEGISLAÇÃO MINERAL BRASILEIRA: HISTÓRIA E ASPECTOS JURÍDICOS

prietário do solo pelos danos e prejuízos causados pela atividade de mineração.

Chegamos então à Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988.

Durante os debates na Assembléia Constituinte, como sempre, o assunto da mineração foi apaixonante, com diversas tendências a se manifestarem. Uns, com um nacionalismo exacerbado, outros querendo manter o *status quo*, que estaria produzindo os resultados satisfatórios da Emenda Constitucional de 1969, que manteve os mesmos princípios da Constituição de 1967.

Com os princípios constitucionais e as adaptações e acréscimos que recebeu, através de legislação ordinária, na medida em que se ia desenvolvendo a atividade nesse período de mais de 20 anos, considerou-se, no âmbito do Ministério das Minas e na área da mineração (empresas privadas e estatais), que a legislação em vigor atende bem ao setor, quanto aos investimentos desejáveis.

A natureza jurídica da concessão de lavra como disciplina na legislação mineral vigente, dando ao concessionário o domínio útil sobre as jazidas do domínio da União, dando-lhe o direito de explorar a mina até a sua exaustão, subordinada às condições estabelecidas na lei, estaria estimulando investimentos na mineração, na atividade de grande risco, tanto na fase de pesquisa (porque não se sabe nunca o que vai realmente resultar ao término da pesquisa) quanto

na fase da lavra (pela incerteza das condições de mercado, do avanço da tecnologia, da substituição de materiais), o que torna um jazimento antes muito proveitoso e rentável, num jazimento sem condições de viabilidade econômica.

A jazida não se podendo transferir de um local para outro, não se podendo modernizar métodos, não se dispondo de tecnologia nova, surgindo outros minérios com características que atendem melhor à demanda, a mineração é uma atividade de grande risco, se não oferecer um mínimo de segurança jurídica na outorga dos direitos minerários, um mínimo de estabilidade das regras que regem a atividade, dos princípios jurídicos do sistema, de previsão do tempo que se tem para ser aprovado o plano de lavra, da permanência do direito de concessão visando à exploração dos recursos pelo tempo de vida útil da jazida, a confiabilidade do plano de viabilidade aprovado pelo Governo segundo o qual são feitos os investimentos de infra-estrutura, e o tempo durante o qual se poderia exercer aquele direito dentro das perspectivas estimadas.

Esta não é, também, uma atividade gratuita, não é uma doação. É uma atividade ungida, quase que uma obrigação pública, porque, como minerador, como concessionário de lavra, a empresa de mineração estará explorando um recurso que é da União.

Embora lhe seja assegurado um direito com conteúdo econômico de uma propriedade, um direito patri-

A LEGISLAÇÃO MINERAL BRASILEIRA: HISTÓRIA E ASPECTOS JURÍDICOS

monial, o concessionário é um colaborador do Governo. Ele cria uma riqueza que se incorpora ao patrimônio da Nação, ao transformar uma jazida em mina, mas fica obrigado a cumprir as regras legais que regem o sistema de exploração e aproveitamento. É um poder-dever. Ter o poder de lavrar e o dever de observar as regras que o legislador entendeu que seriam as que mais interessam à economia do país.

Estava-se então, no regime em que se falava “vamos rever a legislação mineralária, vamos adaptá-la, modernizá-la”, mas não havia consenso no setor mineral de que se devessem mudar as linhas mestras do regime da mineração consagrado na Constituição de 1969.

Durante os trabalhos da Constituinte foram sendo debatidos os vários tópicos que tratavam da atividade da mineração e foram sendo sugeridos novos temas a serem incluídos na Constituição para disciplina do setor mineral. O resultado foi que tivemos uma modificação, não propriamente no regime jurídico da mineração, porque este continuou a ser o da separação da propriedade do solo da propriedade do subsolo e da necessidade de autorização e concessão, outorgada pelo Governo Federal, na forma da lei, para explorar o subsolo.

A outorga de autorização e concessão é privativa da União Federal, desde a Constituição de 1934, com atenuantes no Código de 1940, que, por algum tempo, admitiu que os Es-

tados, por delegação da União, também outorgassem autorização e concessão. Mas isso foi suspenso pela Constituição de 1946.

Essa delegação para os Estados também não foi prevista nas Constituições de 1967-69 e de 1988. Mas esta última introduziu grandes inovações com relação ao regime jurídico da mineração, na parte, vamos dizer, de exercício dos direitos minerários. Na capacidade jurídica das pessoas físicas e dos sócios das empresas de mineração houve uma restrição, bem como na parte tributária, que de longa data vinha sendo só federal e deixou de ser federal.

Houve também alterações no que tange à exploração dos recursos minerais nas terras indígenas. Houve, ademais, uma contemplação inesperada, inusitada: a inclusão, na Constituição, de uma figura nova na mineração: o “garimpeiro”.

Sempre se tratou, nas nossas Constituições, do “pesquisador”, do titular de pesquisa e concessionário de lavra. A figura do garimpeiro entrou na Constituição de 1988 com privilégios em relação às próprias empresas de mineração organizadas.

A Constituição de 1988 também está trazendo, pela primeira vez, uma declaração expressa de que os recursos minerais do solo e do subsolo são patrimoniais da União. Anteriormente, a lei ordinária (Código de 1934) é que tratou disso, dizendo que as jazidas não manifestadas e aquelas manifestadas que não tivessem a lavra requerida pelos respectivos pro-

prietários até 1945, tinham se incorporado ao patrimônio da Nação. E o Código de 1940 dispunha que "as jazidas manifestadas que não forem lavradas mediante requerimento de autorização de lavra ou concessão de lavra pelos seus proprietários serão incorporadas ao patrimônio da União, a partir da data em que se completar cinco anos da entrada em vigor deste Código". Mas sempre, pelos julgados dos tribunais, tratam-se os recursos minerais como bens públicos.

Pela atual Constituição, só as empresas brasileiras de capital nacional (como tal definidas na própria Constituição) poderão receber autorização de pesquisa e concessão de lavra na forma da lei que rege a atividade de mineração, a qual, segundo a opinião de uns, continua sendo o Código de Mineração de 1967. Outros, por sua vez, acham que esse preceito da limitação da outorga a empresas de capital nacional ainda não entrou em vigor porque, não tendo havido lei nova regendo esse princípio, continuou o regime de livre participação do capital estrangeiro na atividade de mineração.

Mas isso são questões jurídicas, que surgem toda vez que se muda a legislação e que se atinge um direito adquirido. Os prejudicados recorrem ao Poder Judiciário para "interpretar" ou "ler" a Constituição, função que cabe ao Supremo Tribunal Federal. Como foi dito pelo Dep Ulisses Guimarães: "Ao Supremo Tribunal caberá a missão de reescrever a Cons-

tituição", no sentido de interpretar, definir o alcance das normas constitucionais.

No que diz respeito a essa restrição, desde 1946 não tínhamos participação do capital estrangeiro na mineração. Do capital, porque, a partir de 1937, somente as empresas nacionais se permitiu que atuassem no setor mineral através de autorizações e concessões. Quanto ao capital ou à nacionalidade dos sócios, desde 1946 não havia nenhuma restrição à participação. Toda empresa cujo controle direto e indireto não pertencesse a brasileiros ou a pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas no país, era sujeita à fiscalização e ao controle governamental, através da lei conhecida como Lei de Remessa de Lucros, muito rígida, e que se aplica a toda e qualquer empresa (não só de mineração) que tenha capitais estrangeiros ou controle direto ou indireto de estrangeiros não domiciliados no país.

Agora as empresas que quiserem se dedicar às atividades de mineração terão que passar pelo crivo do exame do seu estatuto, da sua natureza, do domicílio e residência dos seus sócios.

Se não for domiciliado no País, também o brasileiro não pode ter a maioria do controle do capital votante de uma empresa de mineração, porque o critério foi o do domicílio e não o da nacionalidade do sócio.

O estrangeiro domiciliado e residente no País poderá ser acionista controlador de empresa de mineração, de acordo com o princípio de

A LEGISLAÇÃO MINERAL BRASILEIRA: HISTÓRIA E ASPECTOS JURÍDICOS

que emigrou, que trouxe para cá os seus capitais, quis investir no Brasil, pode minerar, princípio este incorporado ao direito brasileiro de longa data, pela Lei de Remessa de Lucros e outras leis, que diziam: "para o efeito desta lei, se entende como empresa nacional aquela que é constituída por capitais controlados por maioria de sócios brasileiros ou estrangeiros domiciliados e residentes no País".

Enfim, esse conceito de domicílio e residência tem sido usado sistematicamente para definição de empresa nacional, sempre se tendo entendido como nacional a empresa regida pelas leis brasileiras, aqui constituída e subordinada tão somente à soberania nacional, sem nenhuma ingerência de qualquer governo estrangeiro: Regida pelas leis brasileiras, brasileira é.

Da mesma forma, pessoa jurídica domiciliada no Brasil é brasileira, é nacional. Sempre foi essa a definição da lei civil, da lei comercial, da lei de sociedades anônimas.

Agora, pela primeira vez, a Constituição define o que é empresa brasileira, empresa nacional.

A regulamentação desse preceito virá por lei ordinária, como está dito na Constituição. Mas há um entendimento de que ele se aplica imediatamente, é de vigência imediata, e, a partir da data da promulgação da Constituição, as empresas que não se enquadram no figurino dessa disposição restritiva não poderão obter autorização de pesquisa e concessão

de lavra. Mas vão poder fazê-lo as que já estavam atuando no setor, que têm investimentos feitos no Brasil no setor mineral, tenham titularidade de direitos de pesquisa e lavra e outros direitos minerários. A elas a Constituição deu o tratamento especial, em respeito aos direitos adquiridos, de permanecerem, com prazo de graça por quatro anos para se adaptarem aos princípios da definição de empresa de capital nacional. Durante quatro anos essas empresas poderão continuar atuando no setor mineral, tendo tempo para, ou negociar os direitos, ou transferir a terceiros (como é permitido pela lei minerária e também, agora, pela Constituição).

Então, ou as empresas cederão e transferirão os direitos de que são titulares para terceiros que possam exercê-los de acordo com as regras constitucionais, ou vão reduzir a pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas no País o seu controle direto ou indireto.

Daí surgirão, talvez, questões levadas perante o Judiciário, quanto a se esse preceito constitucional não implica em se atingirem direitos adquiridos. Serão questões para os prejudicados levarem ao Judiciário, mas o preceito que está na Constituição, taxativo, é este: quatro anos para se adaptar.

Agora, quando se fala em empresa brasileira, pode ser aquela que costumava ser chamada de empresa estrangeira.

Diz a Constituição de 1988: "As atuais empresas brasileiras titulares

de autorização de pesquisa e concessão de lavra que, no prazo de quatro anos, a contar da data da promulgação da Constituição, passarem a destinar o produto da sua lavra e beneficiamento para industrialização no País, seja em seus próprios estabelecimentos ou em estabelecimentos de empresa controlada ou controladora, estarão dispensadas de se enquadrar no requisito constitucional de capital nacional.”

Algumas empresas que vêm atuando aqui há tantos anos, as empresas verticalizadas, estão abrangidas por essa exceção, estabelecida nas disposições transitórias. Elas continuarão atuando no setor, podendo obter pesquisa e lavra de outras jazidas das quais não sejam detentoras, além de utilizarem o produto da sua lavra nos respectivos processos de industrialização.

E aí surgem novas questões de interpretação: se isso vale apenas para os projetos industrializados existentes na data da promulgação da Constituição, ou depois de se completarem quatro anos a partir dessa promulgação, ou se elas poderão continuar pesquisando, lavrando para ampliar sua atividade de industrialização.

Essas questões estão sendo já objeto de exame, debate, no setor governamental, no órgão normativo da atividade de mineração (que é o Departamento Nacional de Produção Mineral), os juristas, os interessados, enfim.

Então, evidentemente, vai haver uma retração na atividade da mine-

ração. Não há tranquilidade, no momento, quanto ao que vai ser objeto de disposição pela lei ordinária, ou se a lei ordinária em vigor vai ser alterada pelo Congresso. Porque a legislação será por lei do Congresso (embora a iniciativa das leis para a mineração seja do Executivo), e o tripé geologia, mineração e metalurgia continua sendo da competência privativa da União para legislar sobre ele.

Está prevista na Constituição a elaboração de uma nova lei quando diz: “Dentro de um ano a contar da promulgação da lei que vier a regular a pesquisa e a lavra, ou dentro de um ano a contar da data da promulgação desta Constituição, ficarão sem efeito as autorizações de pesquisa e as concessões de lavra que não tenham iniciado seus trabalhos nos prazos legais ou estejam inativas.” Mas, ao mesmo tempo, a Constituição prescreve que “ficarão sem efeito as autorizações de pesquisa e as concessões de lavra, etc.”, enquanto a lei minerária disciplina as penalidades gradativas aplicáveis a quem suspender as atividades, a quem não cumprir o seu plano de lavra, a quem não cumprir todas as regras estabelecidas. São penalidades que vão da advertência à caducidade, mas não torna sem efeito, drasticamente, quem parar. Inclusive permite que se justifique: há o caso de força maior, o de impossibilidade de prosseguir os trabalhos de lavra porque houve um desmoronamento na galeria, ou não há, no momento, procura para aquele bem mineral, ou

A LEGISLAÇÃO MINERAL BRASILEIRA: HISTÓRIA E ASPECTOS JURÍDICOS

há necessidade de se mudar o sistema de mineração.

Agora a Constituição é taxativa nesse aspecto. Embora tenham sido mantidos os direitos outorgados anteriormente à Constituição, há uma intranqüilidade quanto ao que virá a lei ordinária dispor sobre a matéria. Também os investidores, representados pelas empresas que não estão no momento classificadas como de capital nacional, e que não são verticalizadas, vão se retrair para reanalisar a sua posição. E, possivelmente, não vão ampliar os investimentos até definir-se qual vai ser a sua participação.

Aliás, a estagnação nos investimentos em pesquisa já ocorria desde 1985. De modo que tudo indica que, pelo menos temporariamente, haverá um declínio nos investimentos, tanto no setor privado quanto no das empresas de economia mista federais.

Nas empresas estaduais, como foi desvinculado o imposto único sobre minerais da possibilidade de a cota parte que tocava aos Estados ser aplicada em atividades especificamente do setor mineral, não haverá grandes investimentos. Mas a grande modificação na tributação é a que transfere para os Estados o poder de tributar a atividade de mineração. Esta é uma alteração profunda, objeto de muitos esclarecimentos prestados pelo setor privado, tanto quanto pelo estatal da mineração, quanto às repercussões que poderia ter sobre a oneração dessa atividade, em decorrência da extinção do imposto único sobre mi-

nerais, um tributo federal que incidia uma única vez sobre o processo de extração, circulação e comercialização da mineração. Esse imposto era federal mas a União repassava 70% da sua arrecadação ao Estado e 20% ao Município, ficando só com 10%.

Durante muitos anos, esses 10%, vinculados ao Departamento Nacional da Produção Mineral, foram, até 1979, a parcela mais ponderável do Fundo Nacional de Mineração, e permitiram o reaparelhamento do DNPM, o exercício da atividade de mapeamento geológico básico, e uma série de outras atividades próprias do governo no setor da mineração.

Outra novidade que trouxe a Constituição de 1988 e que está preocupando muito o setor de mineração (inclusive porque ainda está para ser regulamentada) diz respeito ao regime tributário: impostos que eram federais deixam de sê-lo, outros que eram estaduais passam a municipais.

Vai haver um novo sistema tributário nacional, com prazo para a sua entrada em vigor estabelecido nas disposições transitórias. Se não entrar em vigor, até lá, a nova legislação tributária para a mineração, vai ser necessário estabelecerem-se normas de convênio através do Conselho Fazendário para que possa ser feito o lançamento dos tributos e o seu recolhimento pelos contribuintes.

Há uma preocupação grande a esse respeito. Um ponto a ser debatido refere-se a que não se faça uma tri-

A LEGISLAÇÃO MINERAL BRASILEIRA: HISTÓRIA E ASPECTOS JURÍDICOS

butação pesada para o setor mineral, porque isso implicará em tornar muitas minas gravosas, e certos produtos minerais poderão ficar gravosos.

Outra novidade é a participação nos resultados da lavra, não só do proprietário do solo mas também dos Estados, dos municípios e de entidades de administração direta e indireta, ou uma compensação financeira pelos mineradores que estejam explorando jazidas no território do Estado, do município.

Como ainda não há nenhuma disciplina sobre isso na lei ordinária, a Constituição frisa que é "na forma da lei", o dispositivo não é auto-aplicável. Sua eficácia fica condicionada à regulamentação em lei ordinária. Haverá então que refletir sobre o alcance dessa participação e em que bases ela será estabelecida.

Qualquer participação que se estabeleça com percentual geral, sem levar em consideração o tipo da atividade, a natureza do jazimento, poderá onerar demasiadamente a atividade de mineração.

Drª TAZIL MARTINO GODINHO — Advogada inscrita na OAB, Seção do RJ, formada pela PUC do RJ, com curso de pós-graduação em nível de mestrado (Master of Laws); fez vários cursos de especialização em Direito. Assistente-Jurídico do Departamento Nacional de Produção Mineral em 1968-1970. Chefe da Assessoria Jurídica do Departamento Nacional da Produção Mineral, de 1970 a 1974. Advogada da Companhia de Pesquisas e Recursos Minerais — CPRM, de março de 1974 até a presente data. Foi professora de Direito Minerário do Centro de Estudos Jurídicos da Guanabara — CEJUG, de 1975 a 1979. Professora de Direito Minerário nos cursos de Economia Mineral, aperfeiçoamento de advogados, assistentes de mineração e especialização em Direito Nuclear do Ministério de Minas e Energia, ministrados em convênio com a Fundação Getúlio Vargas, PUC, Fundação Universidade de Brasília e UFRJ, de 1971 a 1981. Expositora, conferencista em seminários e simpósios sobre legislação mineral no âmbito do Ministério de Minas e Energia e entidades relacionadas com o setor mineral. Atualmente representa a Companhia de Pesquisa e Recursos Minerais na Comissão Técnica de Legislação Mineral do Inst. Brasileiro de Mineração.