

Aspectos principais da reforma do setor de mineração

Reforma tem objetivo de modernizar o marco regulatório brasileiro da mineração

Christian Galvão Davies

Isaac Cattan

Rodrigo Dias

18 de Novembro de 2018



Em 18 e 26 de dezembro de 2017, o Presidente Michel Temer sancionou os Projetos de Lei de Conversão das Medidas Provisórias (MPs) nºs 789/17 e 791/17. A primeira, convertida na Lei nº 13.540/17, alterou o regime da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM); a segunda, convertida na Lei nº 13.575/17, substituiu o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) pela Agência Nacional de Mineração (ANM). A MP nº 790/17, que propôs alterar disposições do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração), não foi votada a tempo pelo Congresso Nacional e perdeu a eficácia desde sua edição.

A reforma tem objetivo de modernizar o marco regulatório brasileiro da mineração ao elevar a independência e prerrogativas de supervisão do órgão regulador, incluindo aquelas sobre o cumprimento pelos mineradores da legislação ambiental. As novas leis têm a desvantagem de elevar custos aplicáveis às atividades de mineração. Neste ponto, a boa notícia é a não instituição da Taxa de Fiscalização de Atividades Minerárias (TFAM), suprimida na conversão da MP nº 791/17.

Abaixo os principais aspectos da reforma minerária brasileira.

Regimes de aproveitamento mineral

A nova legislação não altera os regimes estabelecidos pelo Código de Mineração para a pesquisa e exploração de recursos minerais. A concessão de lavra é o regime aplicável à exploração da maioria¹ dos minérios no Brasil e é precedida de autorização de pesquisa.

A parte interessada na exploração de recursos minerais no Brasil deverá requerer à ANM autorização de pesquisa em determinada área e por dado período. A ANM irá negar ou impor o cumprimento de exigências para a autorização se tal área já for coberta no todo ou em parte por direito minerário existente. A parte que obtiver autorização, desenvolver a pesquisa e tiver aprovado pela ANM seu relatório final de pesquisa – apresentado dentro do prazo da autorização, demonstrando à agência que a exploração econômica do minério pretendido na área de interesse é viável –, poderá requerer concessão de lavra ao ministro de Minas e Energia. O prazo mínimo da autorização é de um ano. A legislação deixa à interpretação do regulador quantas vezes uma autorização pode ser renovada². Concessões de lavra e autorizações podem ser transferidas a terceiros, com o consentimento do ministro de Minas e Energia ou da ANM, mesmo que o cedente ou o cessionário tenha débitos com a ANM inscritos em dívida ativa federal.

As barreiras relativamente baixas para o início de pesquisas minerais é aspecto positivo do novo marco regulatório, especialmente levando-se em conta os substanciais custos envolvidos na pesquisa mineral. Além disso, a possibilidade de transferência de direitos minerários estimula negócios no setor.

Proposta positiva de inovação perdida com a não conversão da MP nº 790/17 foi a possibilidade de extensão de pesquisas após a entrega do relatório final de pesquisa à ANM, o que permitiria ao titular do direito aprofundar seu conhecimento sobre a jazida mineral.

Independência do órgão regulador e prerrogativas de supervisão

A substituição do DNPM pela ANM objetiva ampliar a independência e o orçamento do órgão regulador. A agência terá diretoria colegiada, formada por cinco membros com mandatos fixos. Propostas de regulamentação estarão sujeitas a consultas públicas, o que deverá aprimorar a independência e transparência do órgão.

A Lei nº 13.575/17 estabelece fontes de recursos para a ANM que buscam resolver a questão da escassez de recursos do órgão regulador anterior, o que afetava a sua eficiência.

Duas das fontes de recursos propostas pelas MPs nº 790/17 e nº 791/17 não vingaram. Com a não conversão da MP nº 790, caiu o mecanismo proposto de disponibilização para pesquisa e exploração, por leilão eletrônico, de áreas desoneradas por decisão da ANM ou do ministro de Minas e Energia, ou por qualquer outra hipótese de perda do título minerário por seu antigo detentor. Com relação à MP nº 791, foi derrubada a Taxa de Fiscalização de Atividades Minerárias (TFAM), idealizada para dar autonomia financeira da ANM. A TFAM seria cobrada anualmente, de forma escalonada, por fase do processo minerário.

Com a perda da eficácia da MP nº 790, ficaram mantidos os valores das penalidades para violação da legislação minerária, de 100 a 1 mil UFIR, segundo a gravidade das infrações, não tendo eficácia o aumento estabelecido pela MP, que ampliaria a multa máxima para até R\$ 30 milhões e estabeleceria penalidades adicionais como suspensão temporária das atividades de mineração e apreensão de minerais, bens e equipamentos, além da caducidade do título.

No que diz respeito a poderes fiscalizatórios da ANM, não vigorou a possibilidade de o órgão exigir relatórios bianuais sobre o andamento das pesquisas. A iniciativa seria positiva, pois desencorajaria que pessoas obtivessem autorizações de pesquisa e posteriormente deixassem de pesquisar nas áreas autorizadas, impedindo que outros pudessem realizar a pesquisa mineral. Este tem sido um problema frequente no setor de mineração brasileiro.

Alterações nos custos

A MP nº 789/17 propunha aumentar a CFEM em relação a praticamente todos os tipos de minérios. Na Lei nº 13.540/17, foi aumentada a CFEM incidente sobre a extração de ouro e diamante. Já aquela incidente sobre a extração de rochas, areias, cascalhos, saibros e demais substâncias minerais quando destinadas ao uso imediato na construção civil foi reduzida de 1,5% para 1%. Sobre o minério de ferro, incidirá alíquota de 3,5%, podendo decreto do Presidente da República, a ser publicado até 18 de março de 2018, estabelecer critérios para que a ANM, excepcionalmente e mediante demanda devidamente justificada, reduza a alíquota para até 2%.

A CFEM era antes calculada sobre o faturamento líquido das vendas de produtos minerários, deduzidos os impostos sobre tais vendas e despesas com seguros e transporte. De acordo com a Lei nº 13.540/17, a compensação será devida com base na receita bruta de vendas de produtos minerários, mantida a dedutibilidade dos impostos incidentes sobre elas³.

O cessionário de determinado direito minerário será solidariamente responsável em relação ao cedente por quaisquer débitos previamente existentes de CFEM, seja a cessão total ou parcial. No caso de arrendamento, o arrendante será subsidiariamente responsável pelos débitos de CFEM. Isso deve ser levado em conta em procedimentos de análise legal (*due diligence*) relativos à aquisição de empreendimentos de mineração.

Outros custos aos quais mineradores estão sujeitos também foram aumentados. A legislação determina que proprietários dos imóveis em que sejam desempenhadas atividades minerárias devem permitir o desenvolvimento de tais atividades por terceiros detentores de direitos minerários, mas têm direito a receber parte dos resultados da

exploração, correspondente a 50% dos montantes pagos de CFEM. Com o aumento da compensação, o valor devido ao proprietário do imóvel também será aumentado. Outros valores devidos por mineradores aos proprietários de terras, não revogados pela reforma minerária, são: (i) renda pela ocupação do solo – correspondente ao rendimento líquido da propriedade na extensão da área realmente ocupada; e (ii) indenização por danos causados pelas atividades minerárias ao respectivo terreno.

Aspectos ambientais

Os avanços propostos pela MP nº 790/17 para a reforma de aspectos ambientais do Código de Mineração perderam eficácia com a sua não conversão. Por exemplo, o fechamento das minas e recuperação ambiental de áreas afetadas não serão condições e etapas legalmente integrantes da atividade de mineração. Caberá à ANM estabelecer normas e exercer fiscalização, em caráter complementar, sobre controle ambiental da atividade, de acordo com a Lei nº 13.575/17.

A reforma também perdeu a oportunidade de criar uma regulação específica relativa ao licenciamento ambiental de atividades de mineração. Atualmente, a ausência de previsibilidade em procedimentos de licenciamento ambiental constitui importante barreira à expansão do setor.

Outras mudanças

As Leis nºs 13.540/17 e 13.575/17 apresentam outras importantes diferenças em relação às Medidas Provisórias nºs 789/17 e 791/17.

Em relação à Lei nº 13.540/17: (i) permissão de dedução de 50% no valor da CFEM em caso de existência de rejeitos e estéréis de minerais associados utilizados em outras cadeias produtivas; (ii) nova forma de distribuição dos valores da CFEM entre entes federativos e órgãos governamentais relacionados à mineração e proteção do meio ambiente; e (iii) possibilidade de imposição de multa no caso de apuração de CFEM menor que a devida, no valor de 30% do valor calculado pela autoridade reguladora.

Já a Lei nº 13.575/17 suprimiu as seguintes regras previstas na MP nº 791/17: (i) permissão à ANM para credenciar profissionais especializados aptos a emitirem pareceres, laudos e relatórios em suporte ao Ministério de Minas e Energia atestando o atendimento das exigências impostas aos titulares de direitos minerários; (ii) vedação à participação na Diretoria Colegiada da ANM de pessoa que tenha exercido cargo em organização sindical; e (iii) a já mencionada instituição da TFAM.

Considerações finais

A reforma do setor de mineração acabou por ser incompleta. Deixou de lado a relevante questão do licenciamento ambiental de empreendimentos minerais, além de importantes avanços propostos pela MP nº 790/17. O aumento da carga de CFEM também tem o potencial de prejudicar mineradoras brasileiras frente a concorrentes internacionais. Por outro lado, a reforma andou bem ao aumentar a autonomia e poderes de fiscalização do órgão regulador do setor, a despeito de tais prerrogativas terem sido reduzidas em comparação à reforma originalmente proposta pelas MPs.

¹ O Código de Mineração também estabelece regimes de: (i) permissão de lavra garimpeira; (ii) monopolização, aplicável, por força de lei especial, à exploração de minérios direta ou indiretamente pelo Governo Federal; e (iii) licenciamento, aplicável à exploração de areia, argila e rochas para imediato uso em construção civil.

² A MP nº 790/17 previa limitação a uma prorrogação.

³ Adicionalmente, a CFEM incidirá sobre (i) o consumo de produtos minerais, com base na receita bruta calculada, considerado o preço corrente do bem mineral, ou de seu similar, no mercado local, regional, nacional ou internacional, conforme o caso, ou o valor de referência, definido a partir do valor do produto final obtido após a conclusão do respectivo processo de beneficiamento; (ii) as exportações, sobre a receita calculada, considerada como base de cálculo, no mínimo, o preço parâmetro definido pela Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda; (iii) na hipótese de bem mineral adquirido em hasta pública, sobre o valor de arrematação; ou (iv) na hipótese de extração sob o regime de permissão de lavra garimpeira, sobre o valor da primeira aquisição do bem mineral.

[1] Cf. MEUWESE, Anne. *Impact Assessment in EU Lawmaking*. Leiden: EM Meijers Instituut, 2008.

Christian Galvão Davies – advogado sênior de Levy & Salomão Advogados

Isaac Cattán – advogado de Levy & Salomão Advogados

Rodrigo Dias – estagiário de Levy & Salomão Advogados