

O novo decreto que regulamenta o Código de Minas

Instalação da nova agência requer medidas que, se não colocadas em prática, afetarão a sua efetividade

LEVY & SALOMÃO
ADVOGADOS

CHRISTIAN GALVÃO DAVIES

02/08/2018 06:00



Em 12 de junho de 2018, foi publicado o Decreto nº 9.406, que regulamenta o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Minas). Ele revogará, em 180 dias contados da sua publicação, o atual regulamento da referida lei, em vigor desde 1968.

Apesar de ter pontos de legalidade questionável, a nova norma procura modernizar o marco regulatório da mineração brasileiro. Ponto de atenção é a substituição do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) pela Agência Nacional de Mineração (ANM) – uma das mais importantes mudanças da reforma do setor de mineração que vem sendo empreendida pelo Governo Federal. A instalação da nova agência requer medidas que, se não colocadas em prática, afetarão a sua efetividade.

Pontos de legalidade questionável

O regulamento traz alguns dos dispositivos originalmente previstos na Medida Provisória nº 790, de 25 de julho de 2017, que perdeu eficácia por não ter sido votada a tempo pelo Congresso Nacional. Alguns desses pontos são questionáveis, pois não poderiam ter sido regulados por decreto.

Entre eles estão os artigos 5º, §3º, I, e 34, XVIII. Este último estabelece que a execução do plano de fechamento de mina é condição para a extinção do título de concessão de lavra. Já o primeiro diz que o fechamento de mina pode incluir, entre outras medidas, a recuperação ambiental da área degradada. Conjuntamente, estes dispositivos implicariam que a não recuperação ambiental das áreas degradadas pela mineração pode impedir a extinção do título minerário.

A obrigação de promover a recuperação ambiental das áreas afetadas pela mineração está prevista na Constituição Federal¹, mas não como condição à extinção do título. A fixação, por decreto, de condições não previstas em lei para a extinção de um direito minerário cria problemas práticos. A recuperação ambiental de áreas degradadas pela mineração é processo demorado. Se for condição para a extinção do título de mineração, ao menos duas perguntas se põem: (i) do ponto de vista do minerador, ele terá que continuar cumprindo obrigações periódicas, como a entrega do Relatório Anual de Lavra, apesar de não ter lavra ativa, por ter um direito minerário não extinto?; e (ii) do ponto de vista de quaisquer terceiros, eles poderão requerer direitos minerários em áreas cobertas pelo direito não extinto do minerador que ainda não tenha concluído a recuperação ambiental das áreas degradadas pela sua atividade?

O segundo ponto questionável é a fixação de multas em função do descumprimento de obrigações decorrentes de direitos minerários. O artigo 52 do regulamento replica o que diz o artigo 63 do Código de Minas: as sanções aplicáveis ao descumprimento de obrigações decorrentes de direitos minerários são advertência, multa e caducidade do título.

No entanto, em seu artigo 53, o regulamento estabelece o valor mínimo e máximo de multas que podem ser aplicadas, e nesse ponto é ilegal. O Código de Minas não atribui a decreto a possibilidade de estabelecer multas pelo descumprimento da legislação minerária. Além disso, a mesma lei já estabelece limites mínimos e máximos para tais multas no artigo 64. Não cabe a decreto regular o que a lei já regula, especialmente se conflitar com o que ela determina – pelo Código de Minas, a multa máxima para infração à legislação mineral é de 1.000 UFIR (correspondente a R\$1.064,10)², aplicada em dobro em caso de reincidência. A nova norma estabelece multa máxima de R\$3.293,90, aplicável em dobro em caso de reincidência no prazo de até cinco anos. O regulamento também estabelece, em seu artigo 80, a competência da ANM para reajustar anualmente os valores das multas aplicáveis ao descumprimento da legislação minerária, o que também é ilegal considerando o disposto acima.

Instalação da ANM

O novo regulamento passa a vigorar na data de instalação da ANM (conforme seu artigo 84, II). Já a Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017, que cria a nova agência, estabelece que cabe ao Poder Executivo federal instalar a ANM. A mesma lei determina que os integrantes da primeira diretoria da agência, após aprovação pelo Senado Federal, serão nomeados na data de entrada em vigor do decreto que aprovar o regulamento e a estrutura regimental da ANM. A efetiva instalação da ANM também depende de tomarem posse os membros de sua Diretoria Colegiada.

Os seus integrantes já foram indicados pelo Presidente Michel Temer. Portanto, para a efetiva instalação da ANM, estão pendentes a aprovação pelo Senado dos indicados e a publicação e entrada em vigor do decreto com o regulamento e estrutura regimental da ANM, para que os diretores tomem posse.

Na prática, no entanto, há outra questão a ser solucionada para a efetividade da futura agência – a falta de pessoal. Quando da entrada em vigor da lei que criou a ANM, quase 900 pessoas do DNPM foram transferidas ao órgão. Dessas, mais de 300 já têm direito a se aposentar. Portanto, fosse instalada hoje, a ANM teria um contingente 1/3 menor que o do DNPM, com um número de atribuições substancialmente maior. Assim, para que a agência possa funcionar eficientemente, é crucial que haja concurso público para preencher seus quadros, o que depende do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Pontos positivos

O regulamento traz algumas das inovações positivas previstas na MP nº 790/17.

Uma delas é a inclusão de conceitos técnicos internacionalmente usados na medição de recursos e reservas minerais³, a serem definidos em resolução da ANM, com base em padrões internacionais de declaração de resultados. O uso de conceitos padronizados e internacionais permitirá melhor

comparação entre resultados de pesquisas feitas em empreendimentos minerários em território nacional ou estrangeiro, trazendo mais segurança a investidores estrangeiros.

Também como previsto na MP, o regulamento permite a continuidade da pesquisa mesmo após a apresentação do relatório final de pesquisa mineral à ANM quando do pedido da concessão de lavra. Isso possibilita que o titular do direito minerário aprofunde seu conhecimento sobre a jazida em questão. Resultados atualizados também podem ser utilizados para complementar o relatório final entregue à agência, bem como o Plano de Aproveitamento Econômico sobre a exploração da mina.

Outra inovação proposta pela MP e mantida pela norma é sobre o tratamento dado às áreas que deixaram de ser vinculadas a um direito minerário anteriormente existente, chamadas “áreas desoneradas”. Tais áreas serão disponibilizadas a terceiros interessados na exploração mineral, em processos competitivos. O vencedor será determinado por critérios objetivos de seleção e julgamento a serem definidos por resolução da ANM. Com isso, reduz-se a chance de que áreas desoneradas sejam requeridas por pessoas mais interessadas na sua especulação do que na efetiva exploração. Esse problema era frequente no marco regulatório anterior, que permitia que qualquer interessado pleiteasse autorizações de pesquisa em áreas desoneradas – sendo dada prioridade ao primeiro que protocolasse o pedido. Isso gerava a “fila” nas unidades do DNPM, com mais interessados em adquirir os direitos minerários para vendê-los que para exploração mineral.

O regulamento tratou ainda da possibilidade de concessões de lavra serem oferecidas como garantia em financiamentos, com regras a serem definidas em resolução da ANM. Apesar de a oneração de concessões de lavra já estar prevista no Código de Minas, o fato de haver menção expressa a financiamentos foi bem recebido pelo mercado. O artigo 44 do regulamento abre espaço para que outros direitos minerários possam ser onerados, nos termos de Resolução a ser emitida pela ANM.

Por fim, há menção no regulamento ao estímulo do Governo Federal ao aproveitamento de rejeitos, estéreis e resíduos da mineração. A matéria também será regulada pela ANM, a ser submetida a prévia consulta pública.

O novo marco regulatório da mineração procurou criar agência reguladora independente com prerrogativas de regulação e supervisão. Espera-se que seja devidamente equipada, financeira e tecnicamente para cumprir suas funções. São pontos bastante positivos da reforma o fato de muitas questões terem sido deixadas à regulação da ANM e de a referida regulação ser precedida de consultas públicas, o que permitirá maior participação do mercado no processo de elaboração de tais normas.

¹ 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”.

² Apesar de ter sido extinta em 2000, a Unidade Fiscal de Referência (UFIR) continuou a ser utilizada em diversas leis, tendo mantido o seu valor ao tempo de sua extinção: R\$1,0641.

³ A medição se dará a partir dos chamados “recursos inferidos, indicados e medidos” e das “reservas prováveis e provadas”.