



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DE SÃO PAULO

A Propriedade do Solo no Direito Minerário: as repercussões jurídicas e econômicas derivadas da complexidade fundiária do Estado do Pará

Bruno Kono

Procurador do Instituto de Terras do Pará - ITERPA

Espec. em Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade – PUC-SP/COGEAE

Mestrando em Direitos Difusos e Coletivos PUC-SP (Projeto Temático Direito Minerário Ambiental)

2º Debate sobre Mineração

Belém/PA

2011

Aspectos econômicos, sociais e ambientais da mineração

1. FATOR ECONÔMICO.

1.1. Mundo.

- BRINC.
-  População
- Poder de consumo
- Demanda por bens de consumo
- Demanda por minérios

1.2. Brasil.

- **2010:** US\$ 35,3 bilhões exportados (17%)
- **Previsão 2011:** superávit de US\$ 43 bilhões.
- **Global Player:** reservas minerais, produção e exportação.
- **Plano Nacional de Mineração 2030:** US\$ 270 bilhões a US\$ 350 bilhões (infraestrutura – logística).
- **Investimentos previstos 2011-2015:** US\$ 68,5 bilhões.

1.3. Estado do Pará.

- **Reservas minerais:** classe internacional.
- **Produção mineral:** 90% da produção mineral da Região Norte.
- **Ranking Produção Nacional:** 2ª colocação.
- **Investimentos previstos 2011-2015:**
 - US\$ 24 bilhões.
 - 35% do valor total projetado para o Brasil.
- **Imenso vazio cartográfico:** baixo conhecimento geológico da região.

Lúcio Flávio Pinto:

“Esses números escancaram uma realidade: o subsolo do Estado é tão rico que a sua vocação mineral é inevitável”.

2. Fator social.

2.1. Bens de consumo.

- a.** imprescindíveis ao atual estágio humano.
- b.** onipresentes no cotidiano humano.

2.2. Geração de empregos e acesso a serviços básicos.

a. Geração de empregos:

- em 2011: 165 mil empregos.
- efeito multiplicador 1:13
- em 2011: 2,1 milhões de trabalhadores diretos.

2.3. Conflito de interesses: Rigidez locacional x ocupantes das áreas.

- Licença social: consentimento livre, prévio e informado (Conv. 169 OIT).
- Legitimar o empreendimento.

3. Fator ambiental.

3.1. Minério como bem ambiental.

- bem ambiental = bem difuso.
- essencial à sadia qualidade de vida.
- titularidade de todos.
- dever de todos de proteção.
- gestão eficiente e o direito solidariedade.
- direito de todos: receber os benefícios decorrentes da sua utilização.
- o Estado como gestor do bem difuso.

3.2. Impactos ambientais.

- degradadora por excelência.
- Art. 225, § 2º, da CF/88:

“Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, [...]”.

Willian Freire:

“é impossível minerar sem intervir no meio ambiente”

Carlos Luiz Ribeiro:

“A mineração assemelha-se à impossibilidade de fazer uma omelete sem a quebra dos ovos. Contudo, ao contrário dos ovos, o meio ambiente degradado poderá ser recuperado.”

3.3. Regras para o desenvolvimento sustentável:

- **Fórmula:** art. 170, CF/88 – Princípios Gerais da Atividade Econômica.
- **Objetivo:** conciliação das agendas: minerários (interesse nacional) e ambientais (conservação/protetivas)

TÍTULO 1 – Propriedade e Mineração.

Capítulo 1 – A “dupla” propriedade.

1.1. Propriedade minerária.

- **art. 20, IX, CF/88:** São bens da União: “**os recursos minerais**, inclusive os do subsolo”.
- **art. 176, caput, CF/88:** “**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.”
- **Art. 1.230, do CC/2002:** “**A propriedade do solo não abrange as jazidas, minas e demais recursos minerais**, os potenciais de energia hidráulica, os monumentos arqueológicos e outros bens referidos por leis especiais.”
- **Art. 176, § 2º, CF/88:** § 2º - É assegurada participação ao proprietário do solo nos resultados da lavra, na forma e no valor que dispuser a lei.
- **Separação do domínio: propriedade minerária e propriedade do solo.**

Capítulo 2 – As contraprestações econômicas do minerador.

2.1. A Contribuição Financeira pela Exploração de Recursos Naturais (CFEM).

2.1.1. Receita:

- **Originária:** União.
- **Transferida:** demais entes políticos e da Adm. Indireta.

2.1.2. Fundamento.

2.1.2.1. Princípio do Usuário-Pagador: art. 4º, VII, 2ª parte, LPNMA:

“A Política Nacional do Meio Ambiente visará: [...] **VII - à imposição, [...], ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.**”

2.1.2.2. Constituição Federal de 1988, art. 20, § 1º, CF/88.

2.1.2.3. Legislação infraconstitucional:

- Lei 7990/89.
- Lei 8001/90

2.1.3. O cálculo: a contribuição é calculada sobre o valor do faturamento líquido quando o produto mineral for vendido.

2.1.4. A distribuição do valor arrecadado da exploração do bem mineral/ambiental/difuso.

- **65% CFEM:** o Município onde há extração.
- **23% CFEM:** o Estado de origem da extração.
- **2% CFEM:** FNDCT
- **12% CFEM:** DNPM
 - **2% CFEM/DNPM:** IBAMA.

2.2. Participação do proprietário do solo nos resultados da lavra.

2.2.1. Premissa: a dominialidade do imóvel.

2.2.2. Fundamento:

2.1.1. Histórico: obstáculo à mineração.

2.1.2. Legal

- **art. 176, § 2º, CF/88:** “É assegurada participação ao proprietário do solo nos resultados da lavra, na forma e no valor que dispuser a lei.”

- **art. 11, caput, b, § 1º, do Código de Mineração:** “Serão respeitados na aplicação dos regimes de Autorização, Licenciamento e Concessão: [...]

b) o direito à participação do proprietário do solo nos resultados da lavra.

§ 1º A participação de que trata a alínea b do caput deste artigo **será de cinquenta por cento do valor total devido aos Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da administração direta da União, a título de compensação financeira pela exploração de recursos minerais**, conforme previsto no [caput do art. 6º da Lei nº 7.990, de 29/12/89](#) e no [art. 2º da Lei nº 8.001, de 13/03/90](#).

- **art. 12, caput e parágrafo único, do Código de Mineração:** “O direito de participação de que trata o artigo anterior **não poderá ser objeto de transferência ou caução separadamente do imóvel a que corresponder**, mas **o proprietário deste poderá**: I - transferir ou caucionar o direito ao recebimento de determinadas prestações futuras; II - renunciar ao direito.

Parágrafo único. Os atos enumerados neste artigo somente valerão contra terceiros a partir da sua **inscrição no Registro de Imóveis**.”

TÍTULO 2 – O ordenamento fundiário no Estado do Pará.

Capítulo 1 – A crise fundiária.

1.1. A propriedade imobiliária no direito brasileiro.

1.1.1. Do destacamento regular do patrimônio público.

1.1.2. Do registro imobiliário.

- **Art. 1.245.** Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.

- Presunção relativa do registro de imóveis.

1.2. Problemas fundiários existentes.

1.2.1. Títulos de terras:

a) regulares com localização incerta (carência e/ou precariedade de informações);

b) regulares registrados com localização diversa daquela titulada;

c) irregulares por vícios sanáveis e insanáveis.

1.2.1.2. Espécies de títulos: 28.

1. Carta de Sesmaria
2. Registro Paroquial ou Registro do Vigário.
3. Registro Torrens.
4. Título de Posse.
5. Título de Legitimação.
6. Título de Propriedade.
7. Título Provisório.
8. Título Definitivo.
9. Título de Arrendamento.
10. Título de Aforamento.
11. Título de Ocupação.
12. Título de Ocupação Colonial.
13. Título Colonial
14. Título de Ocupação de Terras Devolutas,
15. Licença de Ocupação.
16. Autorização de Detenção.
17. Doação pelo Poder Público com condições resolutivas.
18. Contrato de Alienação de Terras Públicas.
20. Bilhete de Localização.
21. Título Precário de Doação Onerosa.
22. Carta de Anuência.
23. Autorização de Detenção de Bem Público.
24. Certificado de Habilitação a Regularização Fundiária.
25. Contrato de Concessão de Uso e
26. Contratos de Concessão de Direito Real de Uso.
27. Permutas.
28. Compensações.

1.2.2. Registros imobiliários irregulares.

1.2.3. Intervenção federal.

1.2.4. Criação de espaços especiais sem a conclusão de processos de regularização fundiária.

1.2.5. Terras indígenas sobrepostas.

1.2.6. Pressão econômica para implantação de grandes projetos de infraestrutura.

1.2.7. Pressão de movimentos sociais.

1.2.8. Falta de estrutura para implementação de Políticas Públicas voltadas a regularização fundiária eficaz.

1.3. Consequências.

1.3.1. Insegurança jurídica: abalo aos alicerces do desenvolvimento sustentável.

1.3.1.1. Econômicos.

1.3.1.2. Sociais.

1.3.1.3. Ambientais.

Capítulo 2 – Providências.

2.1. Provimento nº 13/2006 CJCI/TJE/PA.

2.1.1. Objeto: averbação de bloqueio administrativo das matrículas de imóveis rurais:

a. registradas entre **16/07/1934** a **08/11/1964**: área superior a 10.000ha;

b. registradas entre **09/11/1964** a **04/10/1988** – superior a 3.000ha;

c. registradas **a partir de 05/10/1988**: com área superior a 2.500 ha, independente da data que constar no suposto título, estendendo-se os seus efeitos da mesma forma que mencionado nos itens anteriores.

2.2. Portaria nº 271/2007 – GP/TJ/PA: Comissão de Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem.

2.2.1. Objetivo: dimensionar qualitativa e quantitativamente os imóveis que tiveram suas matrículas bloqueadas, por suspeita de irregularidades em titulações e registros de imóveis.

2.2.2. Resultados da Comissão:

- soma das áreas bloqueadas corresponderia = 112.547.719,34km².
- 90,2% do tamanho oficial do Estado do Pará.

2.3. Providências do CNJ:

2.3.1. Pedido de Providências nº 0001943-67.2009.00.0000.

- averbação do cancelamento e do encerramento imediato de todas as matrículas: bloqueadas ou não pelo Provimento CJCI/TJE/PA nº 13/2006; e/ou enquadradas de forma geral aos prazos e extensões estabelecidos no art. 1º, I, II e III, deste Instrumento correicional.

2.4. Efeitos:

- a.** Cancelamento de aproximadamente 5.000 registros imobiliários.
- b.** dimensão do impacto nos registros imobiliários: imóveis já desmembrados.
- c.** desconstituição de direitos reais em garantia: financiamentos com recursos de instituições públicas e privadas.
- d.** desconstituição da reserva legal.
- e.** criação de um novo instituto no direito imobiliário: a averbação do cancelamento da matrícula imobiliária.
- f.** impactos no Direito Minerário: identidade do proprietário do solo; averbações no registro de imóveis de servidões minerárias e de transferência, caução e renúncia ao direito de participação do proprietário do solo nos resultados da lavra (art. 12, do Código de Mineração).
- g.** comprovação da propriedade pelo registro de imóveis.

TÍTULO 3 – A propriedade do solo minerário, a titularidade sobre o domínio do solo e seus reflexos.

Capítulo 1 – O Estado como gestor do bem ambiental.

1.1. Titularidade do bem público: coletividade.

1.2. Estado com gestor do bem e defensor do interesse público.

Capítulo 2 – A identidade do proprietário do solo.

2.1. Registro imobiliário.

2.1.1. Instrumento de identificação do proprietário do solo.

2.1.1.1. O destacamento válido do patrimônio público.

2.1.2. O Estado como titular do direito de participação nos resultados da lavra, por representação, em imóveis sobre o seu domínio.

2.2. Posicionamentos contrários ao pagamento da participação dos resultados da lavra ao Estado:

2.2.1. A participação é devida apenas ao proprietário do solo *particular*:

2.2.2. Inexistência de expressa previsão legal em favor do Estado.

2.2.3. O que prevê a legislação?

- A Constituição Federal e o Código de Mineração.
- Tratamento à propriedade do solo, sem distinção do quanto ao seu titular.
- Exclusão de direitos é prevista diretamente na legislação. (art. 27, V, Código de Minas).

“No caso de **terrenos públicos**, é dispensado o pagamento de renda, ficando o titular da pesquisa sujeito apenas ao pagamento relativo a danos e prejuízos.”

2.2.3. A CFEM = pagamento ao Estado pela participação nos resultados da lavra.

2.2.3.1. CFEM e o usuário-pagador: minério como bem difuso/ambiental. O resultado deste aproveitamento econômico do bem ambiental é distribuído proporcionalmente entre os entes federativos.

2.2.3.2. A participação nos resultados da lavra e a dominialidade do imóvel.

2.2.3.3. Inexistência de dupla participação.

2.2.4. Obstáculo à atividade minerária.

2.4. Questionamentos resultantes.

2.4.1. Considerando o caos fundiário, a ocorrência de inúmeras fraudes imobiliárias e o cancelamento de milhares de matrículas de imóveis rurais, questiona-se:

- I. Para fazer jus ao direito de participação nos resultados da lavra, como comprovar a dominialidade privada plena do bem imóvel objeto de exploração mineral sem o registro de imóveis?
- II. Se o imóvel é de domínio público estadual, por inexistência de titulação, irregularidade na aquisição originária do Ente Federado competente ou cancelamento, o Estado, na condição de representante da coletividade e, como tal, gestor dos bens públicos, tem o direito de receber a participação nos resultados da lavra?
- III. Deve-se pagar àquele se apropriou do imóvel de forma irregular e se apresenta como proprietário do imóvel através de um documento inidôneo? Não haveria lesão ao interesse e ao patrimônio da coletividade?
- IV. O minerador não paga a ninguém?

2.3. Direitos minerários do Estado do Pará enquanto detentor do domínio do imóvel.

2.3.1. 23% decorrente da CFEM.

2.3.2. 0,5% da CFEM decorrente da dominialidade pública estadual do imóvel.

Capítulo 3 – Sugestões.

- 3.1.** Regularizar a relação jurídica entre o titular do domínio do imóvel (Estado) e o ocupante/detentor.
- 3.2.** Reconhecimento do direito à regularização fundiária do ocupante, caso cumpridos os requisitos legais.
- 3.3.** Alteração na legislação de terras que permita a regularização do imóvel para fins de extração mineral e a instalação de indústrias.
- 3.4.** Interlocução entre os órgãos envolvidos no licenciamento ambiental e minerário e os órgãos fundiários.
- 3.5.** Levantamento sobre situação fundiária dos imóveis objetos de atividades minerárias (da pesquisa à lavra).

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Humberto Mariano de. **Mineração e meio ambiente na Constituição Federal**. São Paulo: LTr, 1999.

ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito Ambiental**. 12. ed. ampl. reform. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

_____. **Política Nacional do Meio Ambiente PNMA: Comentários à Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

ATHIAS, Jorge Alex. Mineração, Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente. In: SCAFF, Fernando Facury. ATHIAS, Jorge Alex (coord.). **Direito Tributário e Econômico Aplicado ao Meio Ambiente e à Mineração**. São Paulo: Quater Latin, 2009.

BRASIL1. Ministério de Minas e Energia. Secretaria Geologia, Mineração e Transformação Mineral. **Plano Nacional de Mineração 2030**. Brasília, 2011.

COELHO, Maria Célia Nunes; MONTEIRO, Maurílio de Abreu (Orgs.). **Mineração e reestruturação espacial na Amazônia**. Belém: NAEA, 2007.

ENRIQUEZ, Maria Amélia. **Mineração: maldição ou dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira**. São Paulo: Signus, 2008.

FONSECA, Luciana Costa da. Meio Ambiente e mineração na Constituição Brasileira de 1988. In: SCAFF, Fernando Facury. ATHIAS, Jorge Alex (coord.). **Direito Tributário e Econômico Aplicado ao Meio Ambiente e à Mineração**. São Paulo: Quater Latin, 2009.

FREIRE, William. **Direito ambiental aplicado à mineração**. Belo Horizonte: Mineira, 2005.

FREIRE, William. **Código de Mineração Anotado**. 5 ed. rev.atual. ampl. Belo Horizonte: Mandamentos, 2010.

HABER, Lilian Mendes. **Aspectos Constitucionais do Direito Minerário**. In: Revista da Procuradoria Geral do Estado do Pará. Nº 20. Belém: Paragraphics, 2009

HERRMANN, Hildebrando; POVEDA, Eliane Pereira Rodrigues; DA SILVA, Marcus Vinicius Lopes. **Código de mineração de A a Z**. 2. ed. Campinas: Millennium, 2010.

IBRAM. **Informações e Análises da Economia Mineral Brasileira**. 5ª Edição. 2010.

IBRAM. **Informações e Análises da Economia Mineral Brasileira**. 6ª Edição. 2011.

LAMARÃO, Paulo. **Comentários à Legislação de Terras do Estado do Pará e outros ensaios**.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros editores, 2009.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

PINTO, Lúcio Flávio. **Economia Colonial na Amazônia**. Revista **Brasil Mineral: mineração – metalurgia – siderurgia – petróleo**. Ano XXVII, nº 299, Setembro 2010.

RIBEIRO, Carlos Luiz. **Direito minerário escrito e aplicado**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ROCHA, Ibraim. TRECCANI, Girolamo Domenico. BENATTI, José Heder. HABER, Lilian Mendes. CHAVES, Rogério Friza. **Manual de Direito Agrário Constitucional. Lições de Direito Agroambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SCAFF, Fernando Facury. Aspectos controvertidos sobre a CFEM – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Royalties da mineração). In: SCAFF, Fernando Facury. ATHIAS, Jorge Alex (coord.). **Direito Tributário e Econômico Aplicado ao Meio Ambiente e à Mineração**. São Paulo: Quater Latin, 2009.

SERRA, Silvia Helena. **Direitos minerários: formação, condicionamento e extinção**. São Paulo: Signus Editora, 2000.

SILVA, Américo Luís Martins. **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais**. Volume 3. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

SIROTHEAU, Glória Janaina de Castro. **Aspectos da legislação mineral e paramineral que afetam a atividade de mineração**. Dissertação (Mestrado em Geociências) Instituto de Geociências, Administração e Política de Recursos Minerais, Universidade de Campinas, 1996.

SOUZA, Marcelo Gomes de (Coord.). A compensação financeira pela exploração dos recursos minerais. DelRey: Minas Gerais, 2011.

_____ (Coord.). **Direito minerário aplicado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

SUSLICK, Saul B. MACHADO, Iran F. FERREIRA, Doneivan F. **Recursos minerais e sustentabilidade**. Campinas, SP: Komedi, 2005

TUPIASSU-MERLIN, Lise. **O meio ambiente na dinâmica histórico-econômica dos direitos humanos**. In: DIAS, Jean Carlos. FONSECA, Luciana Costa. (organ.). **Sustentabilidade: ensaios sobre direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método; Belém: Cesupa, 2010.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. **Tutela dos Interesses Difusos e Coletivos**. 1. ed. 2 tiragem. rev. atual. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

Contatos

konoadv@gmail.com

bruno.ramos@iterpa.pa.gov.br