

# ENSAIO SOBRE A QUESTÃO FUNDIÁRIA NO ESTADO DO PARÁ E SEUS EFEITOS SOBRE OS EMPREENDIMENTOS MINERÁRIOS DIANTE DAS PERSPECTIVAS DO NOVO MARCO REGULATÓRIO DA MINERAÇÃO

*Bruno Kono*<sup>1</sup>

**Sumário:** 1. A mineração em solo paraense. 2. Efeitos da complexidade fundiária para atividade minerária. 3. Natureza Jurídica da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). 3.1. A CFEM no direito-financeiro e no direito minerário. 3.2. A CFEM no direito ambiental: o princípio do usuário-pagador. 4. A propriedade do solo, a regularização fundiária e a participação do proprietário nos resultados da lavra. 5. A titularidade do direito sobre a participação do proprietário nos resultados da lavra. 6. A participação do proprietário nos resultados da lavra e o novo marco regulatório da mineração. 6.1. O direito do possuidor a participação do proprietário nos resultados da lavra. 6.2. Inexistência de posse de imóvel público. 6.3. A redução do percentual de participação. 6.4. Terras Públicas Federalizadas. 6.5. Terras ocupadas por populações tradicionais, remanescentes de quilombos e beneficiários da reforma agrária. 6.6. Possibilidade de exaurimento do direito de PPRL em virtude da desapropriação. 7. Análise de processos administrativos em trâmite no Instituto de Terras do Pará. 7.1. A metodologia. 7.2. Quadro resumo dos processos analisados. 7.2.1. As causas dos pedidos de consulta. 7.2.2. Situação atual dos processos: tempo de tramitação, motivo da demora e respostas conclusivas. 8. Conclusão. Bibliografia.

## 1. A mineração em solo paraense.

O Estado do Pará desponta como a nova fronteira da mineração nacional. As perspectivas projetadas não poderiam ser as melhores. Isso não há dúvidas segundo os especialistas. Contudo, para isso torna-se realidade é imprescindível construir um ambiente seguro e sustentável para atração desses investimentos.

Para tanto, precisamos exorcizar os fantasmas que secularmente atormentam aqueles que procuram essa terra para produzir e prosperar, como é o caso da falta de regularização fundiária.

Inicialmente, cabe enfatizar que a ausência de regularização fundiária gera uma isonomia negativa ao criar um cenário de insegurança jurídica e instabilidade social, já que aflige indistintamente do pequeno produtor rural aos grandes empreendimentos econômicos.

Imaginar que vultosos recursos de uma atividade minerária têm grandes chances de serem alocados em imóveis localizados em áreas sem qualquer regularização fundiária, não é uma mera hipótese, mas sim uma fatídica realidade, principalmente no solo paraense.

---

<sup>1</sup> Especialista em Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade pela PUC-SP. Mestrando em Direitos Difusos e Coletivos pela mesma IES – Projeto Temático Direito Minerário Ambiental / Convênio PUC-SP/VALE S.A. Procurador Autárquico do Instituto de Terras do Pará (ITERPA) cedido à Secretária Municipal de Meio Ambiente de São Félix do Xingu-PA.

Essa constatação tem componentes diversos, entre os principais elencamos: as titulações de terras; os registros de imóveis; e, o complexo e desarticulado processo de ocupação da região.

Em relação às titulações, no curso da história do Brasil foram expedidas as mais diversas espécies de títulos de terras. Segundo Rocha et. al. (2010)<sup>2</sup>, a União e os Estados utilizaram aproximadamente 24 espécies de documentos fundiários, cada um com o seu regime jurídico próprio, tornando-os passíveis ou não de transmitir o domínio público do imóvel para propriedade privada plena e de registro imobiliário nos termos da Lei nº 6.015/1973. Documentos, aliás, que remontam as Cartas de Datas de Sesmarias.

Agrava-se a isso, a ocorrência de títulos falsos e a precariedade e insuficiência das informações técnicas<sup>3</sup> de caráter cartográfico que permitam localizar as áreas tituladas, entre elas: inexistência das coordenadas geográficas dos vértices do polígono do imóvel; apenas indicação de rumos e distâncias, que permitem conhecer o desenho do imóvel, mas não onde está fixado geograficamente; utilização de marcos naturais (árvore de acapu, mogno...) e acidentes geográficos, como rios e córregos, confinantes desconhecidos, utilizados como referências definidoras de limites, facilmente suscetíveis a alterações pela toponímia<sup>4</sup>, intempéries e antropização; e, não bastasse isso, demarcações feitas na prancheta, dentro de escritórios, sem verificação em campo.

Na maioria dos casos, nota-se que parte da *babilônia fundiária* da atualidade (ATHIAS, 2009) pode ser atribuída às legislações, às técnicas e à tecnologia da época que não podem ser comparadas com o grau de precisão proporcionada pelo georreferenciamento. Contudo, a outra parte, pode ser imputada àqueles que se aproveitaram das fragilidades dos sistemas de titulações de terras e de registro de imóveis para praticar a chamada *grilagem*<sup>5</sup>.

Em outras palavras, não é suficiente o minerador verificar se o título foi expedido regularmente, visto que, em razão das perniciosas ações de *grileiros* de terras, deve também,

<sup>2</sup> Rocha et al. (2010), inicialmente, dividem a história fundiária brasileira em quatro períodos. São eles: regime sesmarial (1500 a 1821), regime de posse (1821 a 1850), regime de Lei de Terras (1850-1889) e período republicano (1889 até os dias atuais). Nesses períodos foram expedidos: Carta de Sesmaria, Registro Paroquial ou Registro do Vigário, Registro Torrens, Título de Posse, Título de Legitimação, Título de Propriedade, Título Provisório, Título Definitivo, Título de Arrendamento, Título de Aforamento, Título de Ocupação, Título de Ocupação Colonial, Título Colonial, Título de Ocupação de Terras Devolutas, Licença de Ocupação, Autorização de Detenção, Doação pelo Poder Público com condições resolutivas, Contrato de Alienação de Terras Públicas, Bilhete de Localização, Título Precário de Doação Onerosa, Carta de Anuência, Autorização de Detenção de Bem Público, Certificado de Habilitação a Regularização Fundiária, Contrato de Concessão de Uso e Contratos de Concessão de Direito Real de Uso.

Além desses, acrescentamos também as operações de permutas e compensações de terras, que apesar de não terem sido citados pelos doutrinadores, foram instrumentos utilizados pelo Estado e União, para solucionar problemas de incidências de titulações em áreas já tituladas ou de áreas que não estavam passíveis de transferência ao domínio privado, como áreas indígenas.

<sup>3</sup> Somente para exemplificar, o título do vigário ou registro paroquial que, na verdade, consistia em uma espécie de cadastro de ocupações e propriedades, era cobrado por letra do declarante. Isto é, quanto mais lacônico fosse, menos pagaria para Igreja. O que certamente dificulta a localização seja pela ancianidade do título, seja pela carência de dados.

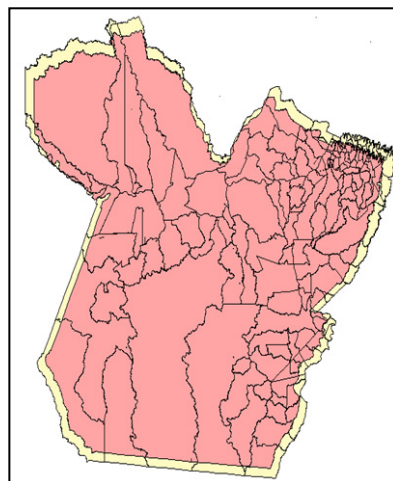
<sup>4</sup> Toponímia consiste na **Toponímia** é a divisão da onomástica que estuda os topônimos, ou seja, **nomes próprios de lugares, da sua origem e evolução**; é considerada uma parte da linguística, com fortes ligações com a história, arqueologia e a geografia. No caso, por se tratar do estudo dos cursos d'água, a sub-divisão da toponímia é denominado **hidronímia**.

<sup>5</sup> A grilagem consiste na apropriação indevida de terras públicas. Em BRASIL *apud* ROCHA et. al. (ibdi.) o termo *grilagem* ou *grilo* trata-se de: “toda ação ilegal que objetiva a transferência de terras públicas para o patrimônio de terceiros”.

por aconselhável cautela, constatar se a área ocupada pelo empreendedor corresponde à área originariamente titulada pelo Poder Público competente<sup>6</sup>. Isso quando existem elementos mínimos que permitam os órgãos fundiários assim se manifestarem.

No que tange aos registros imobiliários, as séries de correções nos Cartórios de Registros de Imóveis promovida pela Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (CJCI/TJ/PA), resultou na constatação de diversas irregularidades, ensejando na determinação do bloqueio administrativo das matrículas<sup>7</sup> e, posterior, no cancelamento e encerramento das mesmas por orientação do Conselho Nacional de Justiça<sup>8</sup>.

Decisão drástica tomada a partir dos resultados dos estudos da Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem criada pela Portaria nº 0271/2007-GP/TJE-PA, que diagnosticou que somente a soma das áreas bloqueadas corresponderia a 90,2% do tamanho total do Estado do Pará, ou seja, 112.547.719,34ha (em vermelho) dos seus 124.768.951,50ha (em amarelo) estariam sob suspeita de irregularidades em relação à legalidade dos títulos de origem e aos registros imobiliários. Isso sem contabilizar as sobreposições em áreas de Unidades de Conservação, de Territórios Indígenas e Áreas Militares, conforme demonstra o mapa ao lado<sup>9</sup>.



Por último, deve-se enfatizar o desarticulado processo histórico de ocupação da região, que nele se inclui: a federalização de terras promovida pelo Decreto-Lei nº 1.164/71, que arrecadou sumariamente áreas estaduais em favor da União<sup>10</sup>; a criação de espaços de especial proteção socioambiental; o reconhecimento de posses étnicas, como Territórios Indígenas, Remanescente de Quilombos e Comunidades Tradicionais; projetos de assentamentos rurais federais e estaduais; cadastro de florestas públicas do Serviço Florestal Brasileiro; e, a valorização da terra com o início da implantação de grandes empreendimentos

<sup>6</sup> Sobre essa questão, um exemplo é o processo administrativo ITERPA nº 2013/18595, em que o Juízo da Vara Agrária da Região de Castanhal Pará solicitou ao Instituto de Terras do Pará informações sobre títulos de terras e a sua respectiva localização de origem, a fim de instruir ação de reintegração de posse ajuizada pela Vale em desfavor de representantes de comunidades de remanescentes de quilombos. Após estudos feitos pelos setores técnico e jurídico, foi confirmado que o título de terras tem origem regular, contudo, a sua localização atual, no qual a empresa pretende desenvolver as suas atividades, não corresponde à área originariamente titulada. O processo judicial que trata do litígio está na fase de instrução.

<sup>7</sup> Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Provimento 13/2006.

<sup>8</sup> Conselho Nacional de Justiça. Pedido de Providências 000193-67.2009.2.00.0000.

<sup>9</sup> Fonte e Imagem: Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem (Portaria TJE/PA nº 271, de 31/12/2007)

<sup>10</sup> No item 6.4, trataremos melhor esta abordagem e explicaremos os efeitos do citado Decreto-Lei 1.164/71.

na Amazônia, impulsionados nas de Década de 1960 e 1970, cuja pressão econômica sobre áreas e recursos ambientais aumenta progressivamente desde então (ATHIAS, ibdi.).

## **2. Efeitos da complexidade fundiária para mineração.**

Diante do cenário exposto, torna-se plenamente factível que empreendimentos minerários em funcionamento ou em projeção padecem de alguma ou total pendência em relação à regularidade fundiária. O que gera inevitavelmente, no mínimo, cinco questões a serem suscitadas.

**a)** o minerador não tem segurança jurídica sobre o imóvel adquirido ou que pretende adquirir, visto que: ou não sabe se o imóvel tem origem em um título de terras expedido regularmente; ou, se tem origem regular, tem dificuldades para saber se o mesmo corresponde à área que ocupa e pretende desenvolver a sua atividade;

**b)** em razão da grandeza do empreendimento e dos elevados riscos econômicos imanescentes, está obrigado a fazer um aprofundado estudo no(s) registro(s) imobiliário(s), a fim de verificar se existem outras cadeias sucessórias referentes ao mesmo título, considerando as irregularidades cartoriais praticadas ao longo do tempo;

**c)** com o cancelamento e encerramento de matrículas imobiliárias conforme decisão do Conselho Nacional de Justiça nos autos do Pedido de Providências 000193-67.2009.2.00.0000, o imóvel deixa de se constituir em um ativo, não podendo ser utilizado como garantia real a investidores e à obtenção de financiamentos ao empreendimento.

**d)** o minerador ao identificar que padece o imóvel de regularização fundiária, fica refém da legislação. Isso porque as normas jurídicas existentes que tratam de regularização fundiária de imóveis são destinadas exclusivamente às atividades agrárias. Assim, não teria aplicação à mineração, que embora desenvolvida em áreas rurais, é por natureza uma atividade industrial;

Portanto, por mais que o minerador pretenda regularizar o imóvel para desenvolver seu empreendimento não poderá fazê-lo por falta de regulamentação específica da matéria.

**e)** é sabido que constitucionalmente é devido ao proprietário do solo a Participação do Proprietário nos Resultados da Lavra (PPRL)<sup>11</sup>. Ora, se o imóvel destinado à atividade minerária não tem regularização fundiária, é porque não foi legalmente destacado do

---

<sup>11</sup> Art. 176, § 2º, da Constituição Federal; art. 11, “b”, §§ 1º e 2º, do Decreto-Lei nº 227/1967; e, art. 68, do Decreto nº 62.934/68.

patrimônio público<sup>12</sup>, continuando, assim, sob o domínio do Estado *lato senso*<sup>13</sup>. Consequentemente, seria o ente político titular da propriedade (gestor) do solo o credor da PPRL.

Quanto ao último item levantado, entendemos que não há dúvidas quanto ao direito do Estado de receber o PPRL caso ainda esteja sob o seu domínio. Ou seja, não tendo sido destinado à regularização fundiária em favor de particulares ou terceiros, ente político é o titular do direito como proprietário/gestor do bem imóvel em nome da sociedade, de independentemente da percepção da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM).

É sabido que o presente entendimento vai de encontro ao entendimento de mineradores pautados no Parecer 461/2010/HP/PROGE/DNPM, exarado nos autos do Processo Administrativo 484400-001188, que se sustenta, resumidamente, no fato dos entes políticos já receberem a CFEM, excluindo, por isso, o direito de PPRL, sob pena de caracterizar uma espécie de *bis in idem*; e, que pagar PPRL sobre imóveis públicos oneraria mais o minerador.

Contudo, sugerimos a análise do caso pela ótica da natureza jurídica da CFEM e da PPRL, a fim de defender a nossa visão diametralmente diversa. Senão vejamos.

### **3. Natureza Jurídica da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM).**

#### **3.1. A CFEM no direito financeiro-tributário e no direito minerário.**

Na lição de Scaff (2009) há diferença entre *propriedade do solo* e a *exploração dos recursos minerais*, nos termos do art. 176, da CF/1988, isto é, não se deve confundir *propriedade* com *atividade*<sup>14</sup>. Dessa forma, assevera de forma precisa que: “uma coisa é ser proprietário do solo, outra é desenvolver a atividade de exploração dos recursos minerais, estejam no solo ou no subsolo”.

<sup>12</sup> Incluem-se aqui os casos dos imóveis que tiveram a matrícula imobiliária cancelada e encerrada pelo Conselho Nacional de Justiça, conforme já narrado, que somente recuperariam o *status* de imóveis públicos na hipótese de êxito no processo de “requalificação de matrícula”, através do procedimento estabelecido no Provimento 10/2012 – CJCI/TJ/PA a partir do entendimento do próprio Conselho Nacional de Justiça. Uma espécie de *ressurreição*, que afronta os princípios e as leis registrárias brasileiras mais comezinhas.

<sup>13</sup> Para este trabalho, emprestamos a expressão utilizada por Scaff (2009), para quem Estado *lato senso* seriam os entes políticos, no caso: a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal.

<sup>14</sup> Scaff (2009) ressalta que esta distinção foi feita pelo STF nos autos da ADIN 3273, na Relatoria do Ministro Eros Grau.

Ressalta que, não obstante ser utilizada a CFEM como base de cálculo para aferição da participação do proprietário nos resultados da lavra, com aquela não se confunde, já que têm naturezas jurídicas totalmente distintas.

Para o tributarista, a CFEM trata-se de receita patrimonial (originária) do Estado em sentido lato, por isso, não tributária, visto que sua exigibilidade resulta da exploração de seu patrimônio, no caso, o minério; que, nos termos do art. 20, IX, da Constituição Federal<sup>15</sup>, é de domínio da União.

Como visto, em uma visão utilitarista, trata-se do pagamento pelo uso, apropriação de um bem público, que é o minério. Recurso natural administrado pela União (YOSHIDA, 2006)<sup>16</sup>, por isso, responsável pela arrecadação e transferência para os demais entes políticos, sob o prisma do federalismo participativo, visando a promoção do equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios, como pontua o tributarista (SCAFF, 2009).

Essa diferença, aliás, está presente em todos os manuais de direito minerário quando tratam da *dualidade imobiliária* ou da *dupla propriedade*, afirmando que existência de distinção entre a propriedade do solo e a propriedade minerária, exatamente como está explícito no art. 176, da Constituição Federal.

Apesar de ser uma *ficção jurídica*, explica Ribeiro (2006) que foi criada para proteger os interesses do proprietário do solo em virtude dos sacrifícios patrimoniais e, com isso, retirar embaraços que poderiam obstar o acesso aos recursos minerários em nome do *interesse nacional* da mineração (RIBEIRO, 2006).

Portanto, sendo a propriedade do solo distinta da propriedade minerária, as remunerações devidas não se confundem, sendo os pagamentos independentes entre si, servindo apenas a CFEM como base de referência para o cálculo do valor devido ao proprietário do solo a título de PPRL (SCAFF, 2009).

### **3.2. A CFEM no direito ambiental: o princípio do usuário-pagador.**

No direito ambiental a CFEM deve ser analisada à luz do princípio do usuário-pagador, previsto na Lei nº 6.938/81, que reza:

<sup>15</sup> Cita Scaff (2009) a posição do Supremo Tribunal Federal no RE 228800/DF.

<sup>16</sup> Yoshida (2006) pugna pela ultrapassagem da visão clássica dos recursos minerários enquanto bens da União, devendo os arts. 20 e 176, da Constituição Federal, serem interpretados em harmonia com o art. 225, caracterizando-o como “bem ambiental de natureza difusa, de uso comum do povo, e não como bem público dominial ou dominical, como faz a doutrina clássica”. Por isso, à União cabe o gerenciamento desses bens no interesse da coletividade, que é “a verdadeira titular e beneficiária do rico patrimônio ambiental mineral existente no subsolo”.

Art. 4º. A Política Nacional do Meio Ambiente visará: [...] VII – à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, **ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos**. [...] (g.n.)

Trata-se da remuneração devida por aquele que aproveita os bens ambientais como insumo ao seu empreendimento, tal como o é o minério, que por possuir valor de mercado, é explorado pelo minerador objetivando o lucro.

Caso não seja contabilizado como custo de produção, gera efeitos negativos para sociedade ou externalidades negativas, pois a coletividade é quem arcará com os ônus socioambientais e com os resultados da apropriação de um bem ambiental sem qualquer contraprestação.

Necessita, pois, ser submetida à correção essas externalidades, também chamadas de *custos sociais*, como leciona Derani (2008), pautada nas teorias econômicas de Pigou e Coase. Deve-se, portanto, internalizar nos custos de produção da matéria-prima extraída da natureza e privatizada, utilizada e necessária ao desenvolvimento da atividade econômica, sem qual esta seria inviável. Isso não se trata de pagar para ter o direito de poluir (pagador-poluidor), mas sim de pagar pelo uso de determinado bem ambiental.

Trata-se, por conseguinte, de uma retribuição financeira que deve ser paga pela utilização do bem ambiental, que é comum a todos, necessário ao equilíbrio ecossistêmico e a qualidade de vida, sob pena da sociedade, que é a titular do direito difuso, responder por tais custos em detrimento dos ganhos econômicos do capital.

Ademais, serve o princípio do usuário-pagador como mecanismo de gestão e otimização do aproveitamento dos recursos naturais, objetivando reduzir prejuízos resultantes do desperdício de matéria-prima.

Nesse sentido, explica Bechara (2009) que:

“Assim o é porque muitos recursos ambientais, como a água e os minerais, apesar de serem difusos (o próprio art. 225 da CF é categórico em afirmar que os bens ambientais são de uso comum do povo), sob a administração do Poder Público, são, por vezes, apropriados individualmente por pessoas e empresas, tanto para usos privados como para usos comerciais/industriais”.

Por isso, Benjamin *apud* Bechara (ibdi.) afirma que o princípio em estudo visa evitar uma espécie de *subsídio*, pois:

“[...] se o recurso é coletivo e uns poucos o estão utilizando sem qualquer compensação pelo seu esgotamento ou uso, então a conta está sendo coberta pelo público em geral.”

É o caso, no nosso entender, da atividade minerária, que através da CFEM remunera o Estado, enquanto gestor do patrimônio público, pelo uso de um bem comum a todos que é o minério.

Destarte, ultima a doutrinadora que a CFEM é a contraprestação paga pelo minerador em virtude da utilização dos recursos minerais, assumindo, assim a sua natureza compensatória em relação à comunidade direta ou indiretamente afetada pela atividade econômica (YOSHIDA, 2006).

Como visto, nas abordagens tributária, minerária e ambiental sobre a CFEM nada é ventilado sobre a propriedade do solo, do proprietário deste ou da sua participação. Ao estudarmos a *atividade*, contemplam-se os reflexos jurídicos e econômicos da exploração do bem minerário em si, independentemente de quem seja o proprietário do solo. O que reforça a observação de Scaff (2009) ao norte exposta.

#### **4. A propriedade do solo, a regularização fundiária e a participação do proprietário nos resultados da lavra.**

Como o presente estudo trata sobre a PPRL, é interessante analisarmos o processo de aquisição de terras públicas.

Para tanto, há de se falar, primeiramente, no “Tratado de Tordesilhas” ou “Tratado de Partição do Mar Oceano”, celebrado em 1494, que sob o gládio do Poder Papal as duas potências econômicas hegemônicas da época, Portugal e Espanha, dividiram o *Novo Mundo* ao estabelecer uma linha imaginária vertical, sendo que, a Portugal pertenceriam as terras conhecidas e a descobrir das Ilhas de Cabo Verde até 370 léguas na direção do poente; e, a Espanha, desse marco virtual adiante<sup>17</sup>.

O pano de fundo da necessidade dessa fixação cartográfica dos domínios pelo pacto jurídico canônico-internacional, estava a esperança de encontrar no Novo Mundo o mítico *El Dourado*. Isto é, o lugar de abundância de metais preciosos, principalmente o ouro e a prata, em virtude da crise econômica provocada pela insuficiência da produção desses bens para sustentar o volume de negócios da economia mundial (FIGUEIREDO, 2011).

---

<sup>17</sup> Figueiredo (2011) relata o questionamento feito pelo Rei da França, Francisco I, sobre a divisão ibérica do Novo Mundo segundo o Tratado de Tordesilhas: “Gostaria de ver a cláusula do testamento de Adão que me afastou da partilha do mundo”.

A carência do metal dourado assolava toda Europa e, no caso português, era essencial para salvar a sua falida economia, manter as regalias da Corte e o seu poderio sobre os demais países e suas colônias.

Portanto, precisava efetivamente dominar suas terras para poder delas saquear suas riquezas, como o ouro, e afastar as ameaças de invasões e perda de tudo que havia no seu solo e, principalmente, no subsolo, principalmente para o domínio galês.

Revela-se, assim, a verdadeira relação de interesses de dominação territorial/fundiária para fins minerários remonta à colonização. Afinal, com advento do efetivo processo de ocupação territorial português a partir do “ato de descobrimento” – que na verdade foi o marco do início da ocupação – por Pedro Álvares Cabral, em 1500, das terras brasileiras. A área da nova colônia passava a ser domínio da Coroa Portuguesa, uma nova fazenda do rei de Portugal. Nessa condição, qualquer ocupação e exploração dos recursos naturais estariam sujeitas a sua exclusiva e divina autorização.

Esse domínio da Metrópole sobre as terras públicas perdurou até a Declaração da Independência, quando estas passaram a constituir o acervo patrimonial nacional. E, somente com a Proclamação da República e a previsão do art. 64 da Constituição de 1891<sup>18</sup>, foram distribuídas entre a União e os Estados, ficando para estes as terras devolutas<sup>19</sup> inseridas nos seus respectivos territórios, enquanto àquela as terras de fronteira e outras devidamente especificadas na norma constitucional de transferência.

Nesse sentido, no seu voto no RE nº 51.290, o Ministro Aliomar Baleeiro lecionou que<sup>20</sup>:

“Então os Estados, como sucessores da nação Brasileira, como sucessora do patrimônio pessoal do rei de Portugal, não necessitam trazer nenhum título. **O título é a posse histórica, o fato daquela conquista da terra. A terra, no Brasil originariamente era pública. [...] O particular é que tem de provar, por uma**

<sup>18</sup> Art. 64. Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção de território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais. Parágrafo único. Os próprios nacionais, que não forem necessários para serviços da União, passarão ao domínio dos Estados, em cujo território estiverem situados.

<sup>19</sup> A Lei 601/1850 já tratava das terras devolutas do Império. Na República, pode-se citar o art. 5º do Decreto-Lei 9.760/46, que também trouxe a sua definição. Rocha et. al. (2010) definem terras devolutas nos seguintes termos: “De modo geral, devolutas são as terras que não estão aplicadas a algum uso público nacional, estadual ou municipal; as que não estavam na posse de algum particular, com ou sem título, em 1850; as que não estão no domínio particular, em virtude de algum título legítimo.” (art. 20, II, CF/88; art. 26, IV, CF/88; art. 188, CF/88; art. 225, § 5º, CF/88; art. 5º, do Decreto-Lei nº 9.760, de 05.09.1946). E, continuam: “As terras devolutas se diferenciam das terras pertencentes ao patrimônio público mesmo que as duas sejam consideradas bens públicos, pois as terras devolutas são aquelas que não se acham aplicadas a algum uso público federal, estadual ou municipal, que não hajam legitimamente sido incorporadas ao domínio privado (art. 5º, do Decreto-Lei nº 9.760/46)”. [...] “O domínio das terras devolutas não está condicionado a sua demarcação, pois a falta de demarcação não exclui o domínio estatal, federal ou municipal. [...] no momento em que o ente público arrecada e demarca e matricula em seu nome uma área devoluta, esta deixa de ser terreno devoluto para se tornar propriedade pública. [...] Nesse diapasão, as terras devolutas são os imóveis incluídos entre os bens públicos, pertencente ao patrimônio das pessoas jurídicas de direito público interno, que pertencem ao seu patrimônio por atribuição constitucional, que ainda não foram devidamente identificadas, delimitadas e incorporadas ao seu patrimônio, não estando aplicada a um uso público, mas que são objeto de direito real, se incluindo entre os bens públicos de natureza dominical, que não são passíveis de usucapião, mas são alienáveis na forma da lei.

<sup>20</sup> Corroborar Meirelles (1995): “No Brasil todas as terras foram, originariamente, públicas, por pertencentes à Nação Portuguesa, por direito de conquista. Depois, passaram ao Império e à República, sempre como domínio do Estado. A transferência das terras públicas para os particulares deu-se paulatinamente por meio de concessões de sesmarias e de data, compra e venda, doação, permuta e legitimação de posses. *Daí a regra de que toda terra sem título de propriedade particular é de domínio público*”. (grifo do autor e nosso)

**cadeia sucessória, que as terras foram desmembradas do patrimônio público.** Não há nenhuma dúvida a respeito disso. (g.n.)

Nesse mesmo sentido, ensina Treccani (2001) ao fazer o resgate histórico-jurídico fundiário nacional:

“A análise histórica mostrou que, por direito de conquista e em força de bulas papais, a terra era, originariamente, propriedade da coroa portuguesa e que o rei tinha o privilégio e direito de concedê-la para quem ele quisesse. Isso permite afirmar que **podem ser considerados propriedade particular só os imóveis cujos donos conseguem comprovar que os mesmos foram legalmente desincorporados do patrimônio público.** Em outras palavras, **pelo nosso direito, a terra é pública até que se prova o contrário.**” (g.n.)

Continua o jus-agrarista ao elucidar que:

“No começo da colonização, iniciou o processo de privatização das terras públicas. Esta transferência de domínio devia se dar através de processos administrativos, com **os quais o poder público expressava o seu consentimento, concedendo o título correspondente.** Por isso **qualquer propriedade de um imóvel, para ser legítima deve poder comprovar ter, na sua origem, uma autorização expressa do poder público; caso isso não exista, ou o elo de continuidade entre aquele primeiro documento e o registro atual (cadeia dominial), se tenham corrompido ao longo do tempo, aquela terra continua de domínio público tendo o Estado direito de destiná-la da maneira que achar melhor**”.(g.n.)

Nesse desiderato, é certo que, para comprovar a dominialidade privada de uma área de terra não basta constituir uma matrícula imobiliária com documento público ou particular de qualquer natureza, incapaz de comprovar que a sua origem está assentada em uma titulação de terras expedida pelo órgão fundiário responsável pela gestão das terras públicas e com força jurídica para transferir o domínio, resultante de um processo administrativo próprio e hígido.

Portanto, opinamos que, se o imóvel encontra algum vício na sua origem, ou seja, não foi destacado regularmente do acervo patrimonial do Estado em favor de um privado, seja ele individual ou coletivo, o mesmo continua sob domínio público e, como tal, pertencente à sociedade que, na qualidade de proprietária do solo é a titular do direito da percepção dos resultados da lavra através do ente político responsável pela gestão do bem imóvel objeto de exploração<sup>21</sup>, com fundamento no art. 176, da CF/88, e no art. 11, “b”, do Código Mineral.

Asseveram Marchesan, Steigleder e Capelli *apud* Bechara (2009): “[...] o meio ambiente é um ‘macrobem’ jurídico, incorpóreo, inapropriável, indisponível e indivisível, cuja qualidade deve ser mantida íntegra a fim de propiciar a fruição coletiva.”

<sup>21</sup> O Estado em relação aos bens ambientais, como são o solo ou superfície e o minério, atua não como proprietário, mas sim como gestor de um bem que pertence à coletividade Mirra *apud* Bechara (2009).

E continuam a afirmar que, apesar disso, os elementos corpóreos do meio ambiente, ou seja, os micróbios ambientais, podem ser apropriados conforme limitações e critérios estabelecidos em lei (BECHARA, ibdi.), como ocorre com o minério, florestas, petróleo e o solo.

Assim, quando mudamos a lente de observação, passamos também a analisar o solo como um bem ambiental, considerando a sua relevante função ecossistêmica, seja por si, seja pela referência que representa para a maioria, senão para todos os demais bens ambientais, que nele aderem ou interagem e, assim, se desenvolvam, gerando o equilíbrio do sistema.

Nesse sentido, explica Milaré (2011) que: “Na visão da Ecologia, o solo, por assim dizer, tem a sua ‘vida própria’, além de dar suporte aos biomas e a ecossistemas peculiares [...]”.

Continua o doutrinador: “[...] o solo é o suporte global da flora e da fauna e, obviamente, da espécie humana que, no cotidiano, está presa a ele para viver e reproduzir.”

Destarte, enquanto bem ambiental, o solo também está sujeito à transferência em favor do particular, desde que obedecidas as normas jurídicas aplicáveis à espécie, no caso, as de regularização fundiária e fazer jus ao domínio privado e ao recebimento da PPRL.

Consequentemente, enquanto não houver regularização fundiária em favor de particular, a área permanece sob domínio público e gestão dos entes políticos em nome da coletividade.

Diante desse cenário, não há como prosperar os argumentos defendidos no Parecer 461/2010/HP/PROGE/DNPM exarado nos autos do Processo Administrativo 484400-001188, para excluir o direito de PPRL caso o imóvel seja público.

Soma-se a isso o fato da Constituição Federal em momento algum diferenciar se a propriedade do solo é pública ou privada para fazer jus ao direito. Diversamente, assegura taxativamente ao proprietário a PPRL este direito.

O Código Minerário, por sua vez, também não faz distinção nesse aspecto, nos termos do art. 11. Aliás, quando dispensa tratamento diferente entre áreas pública e privada, o faz de forma expressa.

E isso pode ser observado no art. 27, V, no qual o titular da autorização de pesquisa pode desenvolvê-la em áreas de domínio público ou particular. Entretanto, sendo área de domínio público, está dispensado de pagar ao ente público renda pela ocupação, devendo arcar apenas com os danos e prejuízos causados pela atividade. Renda esta que nada tem a ver com a PPRL, afinal ainda se está na fase de pesquisa e não de lavra.

Ademais, admitir a prevalência da tese contida no Parecer 461/2010/HP/PROGE/DNPM, importa na quebra de isonomia entre a propriedade e proprietários públicos e privados, inclusive na fase de prospecção, quando há dispensa de pagamento pela renda pela ocupação na hipótese da área ser pública, como defende Remédio Júnior (2012).

Com efeito, não há dúvidas que a legislação não exige o minerador de pagar a PPRL quando o imóvel ainda está sob domínio público, afinal o proprietário do imóvel indubitavelmente é a sociedade, devendo os órgãos gestores de terras públicas realizar o levantamento das áreas mineradas, verificando se são públicas ou privadas; e, uma vez públicas, fazer exercer o direito, sob pena de renunciar receita e praticar ato de improbidade administrativa.

E isso, de forma alguma, onera o empreendimento minerário ao ponto de inviabilizá-lo, por três simples razões: a primeira, há previsão legal que assegura o direito do proprietário e o dever do minerador; a segunda, caso o imóvel fosse privado, seria arcado pelo minerador o custo do PPRL; e, terceiro, a sociedade não pode abrir mão de um direito em razão da ineficácia das políticas de regularização fundiária, do qual o minerador aproveita-se, conscientemente ou não, da fragilidade do sistema para não efetuar o pagamento, senão poderemos afirmar que nas áreas públicas é concedido mais um *subsídio* à mineração, no caso, de maneira ilegal.

Do exposto, fica evidente que a percepção da CFEM não substitui o recebimento de PPRL, pois, como visto, seus respectivos fatos geradores não se confundem, sendo deste a vinculação à propriedade do solo e daquele ao uso do bem minerário.

Mas diante da complexidade fundiária do solo paraense, a quem deve ser pago a PPRL?

## **5. A titularidade do Direito sobre a Participação do Proprietário nos Resultados da Lavra.**

Orienta Moraes (2000) que, sendo inquestionável que o minerador é o titular da obrigação de pagar PPRL, deve-se identificar quem ocupará o polo passivo dessa relação jurídica. Para tanto, indica que será “[...] o titular do domínio sobre a propriedade superficial, ou seja, **aquele cujo título esteja devidamente transcrito no Registro de Imóveis.**” (g.n)

Em uma análise linear, a resposta seria ao particular detentor da propriedade privada de uma área que foi regularmente destacada do patrimônio público e, na ausência de regularidade fundiária, ao ente político responsável pela gestão territorial.

Contudo, devemos lembrar que a Amazônia não é mais um vazio demográfico. Há ocupações recentes e imemoriais, individuais e coletivas, que há tempos aguardam a titulação das terras pelos governos federal e estadual.

Incrementa-se a isso, todos os problemas constatados em relações aos títulos de terras, registro de imóveis, carência legislativa e ausência de políticas públicas fundiárias para Região, como já suficientemente descritos.

Com a descoberta viabilidade econômica da jazida em uma área pública ocupada por unidades familiares de produção ou grupo de pessoas e é outorgada a concessão de lavra, a quem o minerador deve pagar a PPRL?

Na nossa ótica, existem quatro alternativas. A primeira, o Estado poderá aproveitar-se da falta de políticas públicas fundiárias e passar a receber sozinho a PPRL, em nome da sociedade, já que, em tese, seria a titular do domínio. Interesse despertado exclusivamente em função da exploração minerária e aos ganhos econômicos inerentes. Nada mais. É o que se extraia da leitura literal do art. 75, do Substitutivo do Projeto de Lei 5807/2013, como analisaremos mais adiante.

Quanto aos ocupantes, certamente seriam reassentados e indenizados pelas suas benfeitorias, sem nenhum direito à PPRL.

A segunda consiste no pagamento do PPRL aos ocupantes de terras públicas, desde que preencham os requisitos legais para apropriação lícita de bens públicos imobiliários, vez que não podem ser prejudicados pelas deficiências do Estado na prestação de serviço público de regularização fundiária, seja pela falta de oportunidade em acessar o direito, seja pela falta de resposta às demandas já concretizadas, processos iniciados, paralisados e não concluídos sem justo motivo.

Uma terceira via, seria assegurar o direito à regularização fundiária ao ocupante do imóvel uma vez preenchido os requisitos legais. Contudo, haveria um rateio da PPRL, considerando que, na alienação de áreas públicas, a sua precificação é feita segundo o Valor da Terra Nua (VTN) que, em termos gerais, somente para precificação do solo variáveis como: o tempo de ocupação, formas e infraestrutura de acesso, distância dos centros urbanos, excluído desta conta as benfeitorias pré-existentes e valor médio dos imóveis da região.

Dessa forma, não é incluído no cômputo as riquezas naturais existentes na área potencialmente exploráveis economicamente, seja água, minério ou floresta, por exemplo, que

na qualidade de “acessórios” seguirão o destino do “principal”, no caso, as terras, sendo, por consequência, também objetos de privatização. O que, ao nosso entendimento, gera lesão patrimonial à sociedade.

Mesmo nas áreas objetos de doação, essa ressalva em relação aos bens ambientais deve ser feita, visto que pequenas áreas podem ser objetos de lavra, como exemplo a permissão de lavra garimpeira para extração de ouro e cassiterita.

Portanto, o critério agrarista não é o desejável considerando que a terra não está nua, visto que os bens ambientais nela presentes são riquezas importantes ao equilíbrio ecossistêmico e a possibilidade de geração de lucros elevados. Contudo, o método atual de precificação e transferência de terras não leva em conta esta variável, atacando inevitavelmente o interesse público.

Neste caso, sugere-se a inclusão nos títulos de terras de cláusulas que assegurem a participação da sociedade parte dos direitos econômicos, como a PPRL, resultantes da eventual exploração de bens ambientais.

Uma quarta opção seria a possibilidade do minerador de regularizar diretamente as suas áreas de atuação. Para tanto, deve ser editada norma que regulamente a matéria, na qual devem ficar transparentes a forma de cessão da área dos ocupantes anteriores, bem como dispensar tratamento específico para as situações que envolvam as posses de populações tradicionais e as étnicas, como a dos remanescentes de quilombos. Sem esquecer da prévia análise da titulação de terras para empreendimentos a serem instalados em áreas de influência de especial proteção socioambiental.

Em todos os casos propostos, não há norma jurídica que trate sobre a matéria. A consequência disso é o aumento da insegurança jurídica resultante da pressão econômica sobre os bens ambientais na região Amazônica, gerando, por um lado, a desconfiança dos investidores considerando o alto risco que a atividade minerária assume, inclusive de pagar a PPRL a pessoa indevida; de outro, aos ocupantes, individuais ou coletivos, de terras públicas, a instabilidade social, fomentadora de conflitos no campo, diante da fragilidade provocada pela falta da prestação de serviço público de regularização fundiária.

Por isso, a mineração pode ser um trampolim para o desenvolvimento (ENRIQUEZ, 2008), um agente indutor para o desenvolvimento sustentável local e, como tal, deve assumir essa agenda, não apenas porque lhe beneficia, mas também a todos aqueles que estão no seu raio de influência direta e indireta.

## 6. A participação do proprietário nos resultados da lavra e o novo marco regulatório da mineração.

Embora o Parecer 461/2010/HP/PROGE/DNPM exarado nos autos do Processo Administrativo 484400-001188 tenha dado força à corrente da inexistência do direito de PPRL do ente político quando se tratar de lavra em imóvel público, situação que neste trabalho já procuramos desconstituir através de fundamentos no direito financeiro-tributário, minerário, fundiário e ambiental, o Substitutivo do Projeto de Lei 5807/2013, traz proposta que sucumbi de vez a questão ao prever no art. 75, *caput* e § 2º, o seguinte:

**Art. 75.** É devido ao proprietário ou possuidor do solo, público ou privado, nos termos do art. 176, §2º, da Constituição da República de 1988 e a partir da publicação desta Lei, o pagamento, pelos titulares de direitos minerários, de valor correspondente a vinte por cento do montante devido a título de CFEM.

[...]

**§ 2º.** No caso de terra pública estadual ou de terra federalizada, a participação de que trata o *caput* deste artigo será devida ao Estado em cujo território ocorra a exploração mineral.

Realmente, na hipótese de aprovação do texto, o ente político, gestor do imóvel público, passa a ter direito à PPRL em nome da sociedade. Contudo, dúvidas antigas permanecem e agregam as novas que saltam aos olhos. Senão vejamos:

### 6.1. O direito do possuidor a participação do proprietário nos resultados da lavra.

O primeiro ponto versa sobre a extensão do direito de PPRL ao possuidor do solo.

Veja-se, a mineração é uma atividade extrativa-industrial, devendo-se, portanto, aplicar-se os institutos da posse civil.

No caso, então, alinhados à teoria objetiva de Rudolph Von Ihering “[...] a posse nada mais é do que um complemento da propriedade” (BENATTI, 2007). *A contrario sensu*, não existindo a propriedade não há que se falar em posse, mas de mera detenção e, ainda assim, apenas nos casos autorizados pela lei<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. BEM PÚBLICO. TERRENO DE MARINHA. MERA DETENÇÃO. BENFEITORIA. DEMOLIÇÃO. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 131 E 458, DO CPC. INOCORRÊNCIA. ACÓRDÃO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. 1. Não há violação dos arts. 131 e 458 do CPC. Ao contrário do afirmado pelo recorrente, o Tribunal de origem, com ampla cognição probatória, tratou da cessão da posse e da suposta ilegitimidade do recorrente. Trechos do acórdão recorrido. 2. O acórdão encontra-se em perfeita consonância com a jurisprudência desta Corte, que já adotou o entendimento no sentido de que a “ocupação de área pública, quando irregular, não pode ser reconhecida como posse, mas como mera detenção. Se o direito de retenção ou de indenização pelas acessões realizadas depende da configuração da posse, não se pode, ante a consideração da inexistência desta, admitir o surgimento daqueles direitos, do que resulta na inexistência do dever de se indenizar as benfeitorias úteis e

Aliás, o próprio Código Civil reza no seu art. 1.208, que: “Não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância assim como não autorizam a sua aquisição os atos violentos, ou clandestinos, senão depois de cessar a violência ou a clandestinidade.”

Com efeito, para reconhecimento da existência da propriedade e, conseqüentemente, da posse civil e da condição de possessor, faz-se mister a existência não apenas do *corpus* e do *animus*, mas também de um justo título, ou seja, aquele que, em tese, tem idoneidade para transferir a propriedade, remontando sua origem a um ato de destacamento válido do acervo fundiário público.

Partindo-se desse pressuposto, quando se tratar de imóvel de domínio particular, o titular do direito de receber a PPRL seria do proprietário do bem imóvel. O possuidor, por sua vez, ficaria à mercê de tratativas diretas com o proprietário do imóvel, baseadas em acordos de natureza civil entabulada entre as partes. Ou estaria o proprietário do solo disposto a abrir mão desses recursos em favor do possuidor sem nenhuma tratativa?

Após pesquisa do trâmite do Projeto de Lei 5807/2013, a questão de assegurar o direito ao possuidor foi justificada nas Emendas de Plenário 217/2013, 224/2013<sup>23</sup> e 256/2013<sup>24</sup>, todas com o mesmo teor e a seguinte justificativa:

Nas concepções democráticas atualmente vigentes, tanto no plano internacional (Convenção 169 da OIT) quanto no plano nacional, estão reconhecidos e garantidos os direitos das populações que vivem, trabalham e tiram seu sustento dos territórios e áreas que ocupam. O sentido de propriedade legal da terra se amplia assim com o sentido popular, comunitário de posse e uso.

A legislação brasileira reconhece a posse da terra como um direito para além de sua propriedade titulada. Por exemplo, a usucapião está prevista principalmente no Código Civil Brasileiro e na Constituição da República Federativa do Brasil. A partir desse reconhecimento a atualização da legislação relativa ao uso dos recursos minerais no subsolo deve reconhecer o direito do superficiário que tem a posse da terra e não apenas a sua propriedade.

Notadamente, percebe-se que os respeitáveis deputados buscam fundamentos que não encontram apoio na doutrina e na legislação, inclusive na própria Constituição Federal que citam.

Inicialmente, porque a Constituição Federal de 1988, no art. 176, deixa incontroverso ser o proprietário do solo o titular do direito. O que encerraria qualquer discussão ou extensão do direito ao possuidor. Mas, continuaremos a divagar sobre a justificativa por amor ao debate jurídico.

necessárias" (REsp 863.939/RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ 24.11.2008). 3. Recurso especial não provido. (REsp 1194487/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/10/2010, DJe 25/10/2010).

<sup>23</sup> As Emendas de Plenário 217/2013 e 224/2013 são de autoria dos Deputados Padre João, Luiza Erundina, Marcon, Valmir Assunção e Padre Ton.

<sup>24</sup> As Emendas de Plenário 256/2013 é de autoria do Deputado Walter Feldman

Essa proposta, se aprovada, serviria exclusivamente para os imóveis privados, já regularizados e, por consequência, destacados do patrimônio público. Assim, o posseiro em condições legais de usucapir a área particular, passaria a ser titular do direito, posto que a natureza da decisão judicial que declara a prescrição aquisitiva é meramente declaratória.

Todavia, sendo o imóvel público, os proponentes levam a crer a admissão de posse e da usucapião de terras públicas, que entendemos incabível, como veremos em tópico próprio. Não bastasse isso, retirariam da coletividade o direito de também receber a PPRL de imóvel que continua no acervo patrimonial público em detrimento de um interesse individual, salvo se este cumprisse os critérios legais para regularização e não a efetivou em virtude do desaparecimento do Estado, como uma das alternativas sugeridas neste trabalho.

Do contrário, *data venia*, percebe-se a utilização de institutos jurídicos de forma equivocada, confundindo possuidor com detentor, bem como a falta de domínio do direito fundiário e minerário. O que causará mais distorções e conflitos no campo e no judiciário quando da aplicação do direito e destinação da PPRL no caso do imóvel ser de domínio público, diante dos acirramentos alimentados pelas vantagens econômicas em vista. Caso nada seja feito, permanecendo como está, perderemos a oportunidade de estabelecer regras claras e objetivas do jogo.

Em outro prisma, vê-se, nitidamente, que a proposta constrói uma solução econômica para mineração, postergando, mais uma vez a pauta da regularização fundiária das terras brasileiras, principalmente da Amazônia.

Por isso, não é de bom alvitre fazer constar o posseiro nos moldes justificados pelos parlamentares, pois causará mais insegurança jurídica, principalmente diante das questões fundiárias as quais sofre o Estado do Pará que, até 2020, poderá assumir a ponta da produção mineral do Brasil.

## **6.2. Inexistência de posse de imóvel público.**

A leitura do dispositivo induz a possibilidade do “possuidor” de solo público de ter direito à PPRL.

Como já demonstrado na doutrina e pacificado na jurisprudência, não há posse de bens públicos, e sim mera detenção, haja visto que se admitisse fosse, estaria o imóvel público

sujeito à prescrição aquisitiva, o que é vedado pela própria Constituição Federal de 1988, no art. 183, § 3º, ao prever: “Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.”<sup>25</sup>

Portanto, se o imóvel for público e ocupado, não faz jus ao direito de PPRL, visto que nem possuidor é. Neste caso, o direito é da sociedade que o receberá através da pessoa jurídica gestora do patrimônio fundiário, enquanto pendente de regularização a área.

Restaria ao possessor se o imóvel for privado – ressalvada a hipótese da usucapião – e ao mero detentor, se as terras forem públicas, o pagamento pelo minerador-concessionário de indenização pelos eventuais danos causados às suas benfeitorias, insumos agrários e produções depredadas em face da instalação e operacionalização do empreendimento minerário (ATHIAS, 2009), observadas as propostas contidas no item 5 deste trabalho, que submetemos ao exame do leitor e dos gestores públicos.

### 6.3. A redução do percentual de participação.

A Lei 8901/94 regulamentou o disposto no § 2º, do art. 176, da Constituição Federal e alterou o art. 11, do Decreto-Lei 227/67, que trata da PPRL e o respectivo percentual devido ao proprietário.

Desta feita, o art. 11, do Código Minerário em vigor passou a ter a redação abaixo transcrita:

“A participação de que trata a alínea b do caput deste artigo será de **cinquenta (sic) 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 de dezembro de 1989 e no art. 2º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990.” (g.n)

No Projeto de Lei de Origem e no Substitutivo do Projeto de Lei 5807/2013, o percentual é reduzido para vinte por cento do montante devido a título de CFEM.

Após realizar pesquisa no *site* oficial da Câmara dos Deputados, não foi encontrada nenhuma justificativa para tanto<sup>26</sup>.

Como se trata de mais uma despesa para o minerador, o legislador claramente pretende promover a desoneração através da diminuição da participação.

<sup>25</sup> O Supremo Tribunal Federal na **Súmula nº 340** consolidou que: **DOMINICAIS E DEMAIS BENS PÚBLICOS – USUCAPIÃO**. Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.

<sup>26</sup> [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_emendas?idProposicao=581696&subst=0](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_emendas?idProposicao=581696&subst=0). Acesso em 20.02.2014, às 12:22.

Essa tese ganha força quando se vislumbra que aumentará a fonte de receita do Estado provinda da mineração por falta de regularização fundiária e o reconhecimento taxativo do direito de receber pela PPRL quando o imóvel for público. O que na Amazônia, por exemplo, é a esmagadora maioria. Imagine o ente político além da CFEM receber também a PPRL no percentual de 50% da CFEM? Aparentemente, legislador e minerador demonstram ser inadmissível essa visão.

Mas esquecem os legisladores, legítimos representantes da população, que esses recursos pertencem à proprietária do solo, no caso, a sociedade, devendo os seus benefícios serem revestidos em prol da mesma, sugerindo-se, inclusive, a vinculação legal da destinação desses valores.

Logo, não se estará enriquecendo o Estado, que é apenas gestor dos bens públicos, mas sim desvalorizando um direito da coletividade em favor de uma atividade econômica que, salvo melhor juízo, nunca efetuou o pagamento da PPRL quando explorados imóveis dessa natureza ou, se efetuaram, o fizeram a pessoa indevida, apoiadas no Parecer 461/2010/HP/PROGE/DNPM, na falta de fiscalização dos órgãos gestores de terras e no caos fundiário encontrado.

Dessa forma, ao nosso ver, mais um subsídio estaria sendo garantido à mineração, que tanto reclama da falta de incentivos. Quem arcará com esse ônus? A sociedade, obviamente, que receberá valor a menor se comparado com a legislação minerária ainda vigente.

#### **6.4. Terras Públicas Federalizadas.**

Outra questão que salta aos olhos é o direito de PPRL pelo Estado-membro ainda que as terras sob exploração mineral estejam sob o domínio da União por força de processo de federalização.

Trata-se o caso típico aplicável ao Estado do Pará em razão do intenso processo de intervenção militar que promoveu a federalização das suas terras, por força da arrecadação e matrícula imobiliária de extensas glebas em favor da União com fundamento no Decreto-Lei 1.164/71<sup>27</sup>.

Nesse contexto, estabelecia a norma que:

---

<sup>27</sup> Somente em 1987 com a edição do Decreto-Lei 2.375, o Decreto-Lei 1.164/71 foi revogado. Contudo, a União, até a presente data, não efetivou a devolução das terras devolutas que deixaram de ser indispensáveis à segurança nacional.

“Art. 1º São declaradas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais, na região da Amazônia Legal, definida no artigo 2º, da Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, as terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura, em cada lado do eixo das seguintes rodovias já construídas, em construção ou projetadas: (Redação dada pela Lei nº 5.917, de 10.9.1973) [...]” (g.n.)

Com isso, grande parte do território paraense, coincidentemente incluídas as áreas de excelência minerária, ficaram sob a tutela da União, como é o caso da Região de Carajás e do Xingu.

Assim, com o reconhecimento do direito do ente político receber PPRL, o Estado do Pará, já lesado pela Lei Complementar 87/1996 (Lei Kandir)<sup>28</sup>, mais uma vez seria prejudicado, pois a propriedade do solo, uma vez federal, asseguraria à União receber esses frutos.

Aliás, é bom destacar que em estudos preliminares da Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem criada pela Portaria nº 0271/2007-GP/TJE-PA, apontam que 67,3% do território paraense está sob o domínio da União<sup>29</sup>, independentemente da análise do mérito da legalidade do processo de arrecadação e matrícula de terras públicas. Ao Estado do Pará caberia a gestão de 23,3% do seu território.

Processo qde federalização de terras que é contínuo, em expansão e totalmente desarticulado com as políticas públicas estaduais de gestão territorial, através de incursões de órgãos federais no território como ICMBio, IPHAN, FUNAI, SFB e outros. O que torna mais complexo o aspecto fundiário do Estado do Pará.

Portanto, caso o legislador pretenda compensar a perda de terras públicas estaduais para União, deve fazê-lo de forma mais abrangente, estendendo o direito para as demais áreas federalizadas, principalmente aquelas apropriadas ao arripio da lei, nas quais são ou poderão ser passíveis de exploração mineral futura.

<sup>28</sup> A mineração já recebe o incentivo da Lei Kandir, que isenta de ICMS operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários, como o minério de ferro e outros; e a energia elétrica, lembrando que o Estado do Pará é um dos principais produtores do Brasil. Segundo a Profª. Dra. Maria Amélia Enriquez, atualmente Secretária Adjunta de Indústria, Comércio e Mineração do Estado do Pará (SEICOM-PA), em apresentação à Comissão de Meio Ambiente do Congresso Nacional, em 2013, o Pará é um Estado *sui generis*, pois tem a maior parte da participação do seu PIB desonerado pela Lei Kandir. Explica que a mineração representa 90% das exportações do Estado que, por sua vez, contribui com 70% do saldo comercial brasileiro. Ademais, a economista ainda apresentou dados em que, somente a Floresta Nacional de Carajás, que é uma Unidade de Conservação, cuja área foi federalizada para atender os interesses econômicos defendidos pelo regime militar, onde está localizada a maior mina a céu aberto de minério de ferro do mundo em atividade, seriam devidos ao ente público o valor estimado de R\$ 2 bilhões a título de PPRL, posto que o imóvel público, nos termos da Lei do SNUC.

<sup>29</sup> Unidades de Conservação Federais: 16% do território; Áreas Militares: 1,7% do território; Territórios Indígenas: 24% do território; INCRA: 25% do território. Nos estudos, ainda em andamento, não foram destacados de forma pormenorizada e contabilizada os territórios de remanescentes quilombolas.

### 6.5. Terras ocupadas por populações tradicionais, remanescentes de quilombos e beneficiários da reforma agrária<sup>30</sup>.

Como já exposto, a ideia da Amazônia enquanto vazio demográfico padece de veracidade. A região está ocupada devendo a mineração e as demais atividades econômicas respeito à história e a ocupação muitas das vezes imemorial de pessoas e povos, nos termos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Situação jurídica que serve para atenuar o discurso de absoluto interesse nacional e a ausência de alternativas em virtude da rigidez locacional da jazida defendidas pelos mineradores.

Neste prisma cabem dois destaques.

O primeiro debruça-se sobre as populações tradicionais e os remanescentes de quilombolas, os quais têm na sua ocupação um vínculo étnico-cultural entre seus membros e a interação harmônica com o espaço ecossistêmico que habitam, o que Benatti (2007) denomina de *posse agroecológica*.

Ciente disso, o constituinte paraense fez prever no art. 322 da Constituição Estadual de 1989, que: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, **é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes títulos respectivos** no prazo de um ano, após promulgada esta Constituição.”

Nota-se, portanto, que na hipótese da exploração mineral ocorrer em Território de Remanescentes Quilombolas, a PPRL está assegurada aos mesmos.

Interpretação que, pela natureza étnica-cultural, pode ser estendida às populações tradicionais, os ribeirinhos, por exemplo, que trazem na sua ancestralidade e miscigenação a carga histórica ocupacional da Amazônia<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> ADMINISTRATIVO – DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA – INDENIZAÇÃO DE JAZIDA MINERAL – LICENCIAMENTO – INEXISTÊNCIA DE EFETIVA EXPLORAÇÃO QUANDO OCORRIDA A DESAPROPRIAÇÃO – VALOR DA TERRA NUA – SÚMULA 7/STJ – APRECIÇÃO DE DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL: DESCABIMENTO. 1. Descabe ao STJ, em sede de recurso especial, analisar possível violação de dispositivo constitucional. 2. As jazidas minerais, em lavra ou não, e demais recursos minerais, constituem propriedade distinta da do solo, pertencendo à União e, para efeito de exploração ou aproveitamento, restou garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra (arts. 20 c/c 176 da CF/88). 3. Hipótese dos autos em que o licenciamento para exploração da jazida mineral havia sido renovado dois meses antes da imissão na posse. 4. Ainda que a jazida mineral não esteja sendo efetivamente explorada na data da imissão na posse, havendo legal autorização para fazê-lo, deve o titular do licenciamento ser devidamente indenizado por lucros cessantes porque impedida a exploração pelo poder público. 5. Indenização que se limita, na hipótese dos autos, da data da imissão na posse até o termo ad quem da autorização. 6. Sobre a terra nua, o Tribunal não tomou como base tão-somente o valor venal do imóvel e firmou a premissa de que os valores constantes da prova pericial são contemporâneos à desapropriação. A verificação de que o valor adotado não corresponde ao valor de mercado necessita de reexame do contexto fático-probatório, o que esbarra no enunciado da Súmula 7/STJ. 7. Recurso especial conhecido em parte e parcialmente provido. (REsp 654.321/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/10/2009, DJe 17/12/2009)

<sup>31</sup> Neste caso, exemplifica Treccani (2012) os seguintes casos: Projeto de Assentamento Agroextrativista Juruti Velho – PAE Juruti Velho, Projeto Estadual de Assentamento Agroextrativista PEAEX Prudente - Monte Sinai e a empresa ALCOA/OMNIA MINÉRIOS LTDA no município de Juruti. Continua o pesquisador ao esclarecer que “Após várias manifestações fizeram com que a empresa iniciasse um processo de negociação e de reconhecimento dos direitos territoriais daquela comunidade tradicional. Nos próximos anos, com o aumento da área a ser explorada, este conflito irá atingir os moradores do PEAEX Estadual Curumucuri, onde já hoje existem problemas devido à abertura de ramais e demais obras de infraestrutura construídas pela empresa.”

Por isso, *prima facie*, é complexo o remanejamento e o reassentamento dessas populações para lugares estranhos, totalmente desvinculados às suas tradições e ao modo de vida. Contudo, a análise do caso em concreto deverá verificar se existem alternativas conciliatórias entre os interesses antes de declarar-lhes antagônicos e excludentes entre si. Afinal, a construção de agendas propositivas e devidamente monitoradas pelos órgãos de fiscalização podem fazer da mineração um instrumento da melhoria da qualidade de vida, além de incentivar a perpetuação das suas culturas e tradições. É a atividade minerária que deve respeitar, estudar e ajustar o empreendimento à dinâmica dos povos das florestas e não o contrário.

O segundo destaque diz respeito às áreas destinadas à reforma agrária. A título de exemplo, um imóvel que foi objeto de desapropriação de interesse social objetivando o assentamento de agricultores familiares, ou seja, com um fim específico e vinculado.

Contudo, identifica-se interesse minerário no local. O que fazer? É juridicamente possível o INCRA dar a anuência permitindo a atividade minerária através de um ato interno, através de mero despacho, portaria, instrução normativa ou declaração? Não seria necessário editar um novo decreto determinando a exclusão da área de interesse minerário ou a desafetação total ou parcial da finalidade da área? Quem receberia os direitos de PPRL? A União, o INCRA ou o assentado? Quais as garantias dadas aos assentados que são preteridos em relação à atividade minerária e reassentados em outro local?

O que tem se presenciado é a negativa do direito da PPRL, por entenderem equivocadamente os próprios órgãos federais que, em razão da União já receber a CFEM, o pagamento a mesma da PPRL configuraria uma espécie de “bi-tributação”.

Como visto, são questões presentes no dia a dia do minerador que, no entanto, continuam sem respostas na proposta do Novo Marco Regulatório da Mineração, que se limita a tratar da questão fundiária e da PPRL de forma incipiente e rasa, perdendo-se a oportunidade de trazer soluções a empreendedores e superficiários.

## **6.6. Possibilidade de exaurimento do direito de PPRL em virtude da desapropriação.**

A mineração é uma atividade de utilidade pública, como definido, cronologicamente, no art. 5º, “f”, do Decreto-Lei 3.365/41; no art. 3º, III, da Resolução CONAMA 369/2006; e, no art. 3º, VIII, “b”, da Lei 12.651/2012.

Mesma sorte segue, então, o art. 55, XXII, do Substitutivo do Projeto de Lei 5807/2013, que atribui à Agência Nacional de Mineração (ANM) a competência para:

XXII – **declarar de utilidade pública os bens necessários à atividade de mineração, promovendo as desapropriações, diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária**, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis; [...] (g.n.)

Dispositivo que robustece o previsto no art. 44, da mesma proposta legislativa, que traz no seu texto: “A pedido do autorizatário ou concessionário, **a ANM poderá desapropriar o imóvel ou parte dele**.” (g.n.)

Segundo Mello (2011), a desapropriação pode ser definida como:

“[...] o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade, utilidade ou interesse social, **compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário**, mediante prévia, justa e pagável indenização em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservado o seu valor real.” (g.n.)

Acrescenta afirmando que pode ser desapropriado todo bem que seja objeto de propriedade, móvel ou imóvel, material ou imaterial (MELLO, ibdi.), à exceção dos direitos personalíssimos. Para tanto, deve preceder à aquisição forçada da propriedade a autorização legislativa para o ato.

Assim, com a desapropriação, por conseguinte, o titular do solo, particular ou público<sup>32</sup>, deixa de ser proprietário que passa, neste caso, a constituir-se em bem da União, que deverá dar ao mesmo a finalidade justificada para expropriação ou outra de natureza pública, sob pena de retrocessão (MELLO, ibdi.).

De mais a mais, o certo é que, com a desapropriação do superficiário, de titularidade pública ou privada o imóvel, levanta-se a hipótese de exaurimento do direito de PPRL, visto que o fato gerador para percepção destes frutos, a propriedade sobre bem imóvel objeto de extração mineral, não mais existiria.

Seria mediante esta forma drástica, impositiva e conflituosa que se viabilizará a *mineração sustentável* onde há carência de regularização fundiária?

<sup>32</sup> No caso de imóveis públicos, fundamentado no art. 2º, § 2º, do Decreto-Lei 3.365/41, Mello (2011) explica que bens públicos podem ser desapropriados. Destarte, leciona: “[...] a União poderá desapropriar bens dos Estados, Municípios e Territórios; os Estados e Territórios poderão expropriar bens dos Municípios [...]. Já as recíprocas não são verdadeiras.

## 7. Análise de processos administrativos em trâmite no Instituto de Terras do Pará.

### 7.1. A metodologia.

Inicialmente, cabe-nos explicar a metodologia.

Para seleção dos processos analisados, foi utilizado como critério a identidade dos requerentes enquanto mineradores, independentemente se a questão envolve matéria administrativa com a simples consulta ao órgão ou litígios judiciais que demandam a manifestação perante o Poder Judiciário.

Diante disso, é factível que estejam em trâmite outros pedidos de informação sobre títulos de terras e a situação da regularidade fundiária de áreas de interesse minerário, contudo, a forma como são feitas as solicitações pelos requerentes não permitem associá-los à mineração.

Com isso, buscou-se estabelecer: **1)** as causas dos pedidos de consulta; **2)** situação atual do processo; **3)** tempo de tramitação; **4)** o motivo da demora da tramitação; **5)** número de respostas conclusivas.

Para pesquisa foram utilizados como ferramentas o sistema de consulta processual do ITERPA disponível no seu *site* oficial<sup>33</sup> e o manejo dos processos físicos, disponíveis ao público garantido pela Constituição Federal e legislação ordinária, visto que sobre nenhum deles recai qualquer decretação de sigilo por interesse público.

### 7.2. Quadro resumo dos processos analisados.

| REQUERENTE                                    | PROCESSO ITERPA                                                                        | OBJETO                                            | TEMPO DE TRAMITAÇÃO | STATUS                                                                                              | LOCALIZAÇÃO FÍSICA |
|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| Mineração<br>Buritirama S.A.                  | 2006/140289                                                                            | Verificar a regularidade fundiária da área.       | 2007 – 2013         | Não concluído. Sem diligência por falta de interesse da requerente para dar seguimento ao processo. | CAF <sup>34</sup>  |
| Omnia Minérios S.A.<br>ALCOA S.A.             | 2006/271726<br>2005/299384<br>2005/347359<br>2005/347489<br>2003/298668<br>2003/347482 | Servidão Minerária                                | 2007 – 2012         | Não concluído. Sem diligência por falta de interesse da requerente para dar seguimento ao processo. | GCG <sup>35</sup>  |
| Amazônia Indústria e Comércio de Água Mineral | 2010/240874                                                                            | Alienação do imóvel                               | 2010 – 2013         | Indeferido por se tratar de atividade não-agrária.                                                  | DJ <sup>36</sup>   |
| PGE <sup>37</sup> e Mineração Onça Puma Ltda. | 2008/410298<br>2008/514107<br>2008/384501                                              | Conflito Agrário<br>Ação de Reintegração de Posse | 2008 – 2008         | Não concluído. Aguarda manifestações técnica                                                        | CDI <sup>38</sup>  |

<sup>33</sup> <http://www.iterpa.pa.gov.br/SiteIterpa/ProcessosConsulta.jsf>

<sup>34</sup> CAF – Coordenadoria de Ação Agrária e Fundiária.

<sup>35</sup> GCG – Gerência de Cartografia e Geoprocessamento.

<sup>36</sup> DJ – Diretoria Jurídica.

|                                                                          |                            |                                                                                                 |             |                                                                                                                                                                                                                                |                   |
|--------------------------------------------------------------------------|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
|                                                                          |                            |                                                                                                 |             | e jurídica sobre os títulos que envolvem o litígio de reintegração de posse.                                                                                                                                                   |                   |
| Juízo da Vara Agrária e Marabá e Mineração Onça Puma Ltda. <sup>39</sup> | 2008/384542<br>2008/384661 | Conflito Agrário<br>Ação de Reintegração de Posse                                               | 2008 – 2008 | Não concluído.<br>Aguarda manifestações técnica e jurídica sobre os títulos que envolvem o litígio de reintegração de posse.                                                                                                   | CDI               |
| VALE S.A.                                                                | 2010/161788<br>2010/162795 | Obtenção de certidão do ITERPA e verificação da regularidade fundiária                          | 2010 – 2012 | Já há despacho positivo da CDI sobre autenticidade, ocorre que tb há indícios de duplicidade, segundo a DJ.<br>Processo parado por falta de diligência da parte requerente.                                                    | CDI               |
| VALE S.A.                                                                | 2010/270178<br>2010/270192 | Informação sobre o título definitivo para desbloqueio e requalificação da matrícula imobiliária | 2010 – 2013 | Processo arquivado por perda de objeto, visto que foi solicitado o desbloqueio da matrícula com base na legislação passada e não no Provimento 10/12 – CJC/TJ/PA. Processo parado por falta de diligência da parte requerente. | CDI               |
| VALE S.A.                                                                | 2010/270136                | Informação sobre o título definitivo para desbloqueio e requalificação da matrícula imobiliária | 2010 – 2013 | Processo arquivado por perda de objeto, visto que foi solicitado o desbloqueio da matrícula com base na legislação passada e não no Provimento 10/12 – CJC/TJ/PA. Processo parado por falta de diligência da parte requerente. | CAF               |
| VALE S.A.                                                                | 2010/270158                | Informação sobre o título definitivo para desbloqueio e requalificação da matrícula imobiliária | 2010 – 2012 | Processo arquivado por perda de objeto, visto que foi solicitado o desbloqueio da matrícula com base na legislação passada e não no Provimento 10/12 – CJC/TJ/PA. Processo parado por falta de diligência da parte requerente. | S-2 <sup>40</sup> |
| PGE e CVRD <sup>41</sup>                                                 | 2009/380774                | Confirmação da regularidade imobiliária                                                         | 2009 – 2011 | Processo não localizado fisicamente                                                                                                                                                                                            | Ouvidoria ITERPA  |
| SEMA <sup>42</sup> e CVRD                                                | 2008/448532                | Confirmação da regularidade imobiliária                                                         | Sem espelho | Está apensado ao Proc. 2008/205140                                                                                                                                                                                             |                   |
| SEMA e CVRD                                                              | 2008/205140                | SEMA-PA solicita Confirmação da regularidade imobiliária para licença de supressão vegetal      | 2008 – 2012 | Processo parado por falta de impulso do próprio órgão. Processo também apenso ao de nº 2008/448532, com o mesmo objeto.                                                                                                        | CAF               |
| Vara Agrária da Região de Castanhal-PA                                   | 2013/18595                 | Conflito Agrário<br>Ação de Reintegração de Posse                                               | 2013 – 2013 | Processo concluído e informação prestada à Vara Agrária. Confirmou-se a regularidade do título, porém, também verificou-se que a área atualmente ocupada não corresponde a área originariamente titulada.                      | DJ                |

<sup>37</sup> Procuradoria Geral do Estado do Pará.

<sup>38</sup> CDI – Coordenadoria de Documentação e Informação.

<sup>39</sup> A Onça Puma Ltda. foi adquirida pela VALE S.A.

<sup>40</sup> S-2 – Secretaria da Presidência do ITERP.

<sup>41</sup> Companhia Vale do Rio Doce, atual VALE S.A.

<sup>42</sup> Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará.

### 7.2.1. As causa dos pedidos de consulta.

Verifica-se que do universo de mineradoras que atuam no Pará, aproximadamente 284 segundo o CERM-PA (Cadastro Estadual de Recursos Minerários)<sup>43</sup>, somente demandas de 4 mineradoras chegaram para análise do órgão fundiário por questões judiciais ou voluntárias e, não necessariamente, relativas a todos os imóveis que tem atuação ou pretende atuar.

Isso demonstra por um lado o desinteresse e ciência das mineradoras acerca da necessidade de verificar a situação de regularidade fundiária dos imóveis considerando a complexidade da matéria, como segurança ao empreendimento e ao pagamento dos milionários contratos de compra e venda de terras, os quais em muitos dos casos, somente a *posteriori* descobrem que não estão negociando a propriedade, mas apenas a cessão da ocupação da área, por problemas de falta de titulação regular ou não correspondência da área do título com a área georreferenciada, por exemplo.

Verifica-se, com isso, que há risco elevado de aquisição de terras não regularizadas. Contudo, as riquezas minerais e seus lucros parecem justificar a aventura assumida, ainda que inexistia instrumento jurídico regulamentador que viabilize a regularização para esse fim.

Nesta ótica também se revela a possibilidade de sonegação da PPRL pela aquisição da área pela mineradora ou pagamento a pessoa indevida, que se comporta como se proprietário fosse.

Não bastasse isso, a partir dos dados iniciais do CERM, leva-se a crer que muito está se extraindo em solo público e nada é recolhido a título de PPRL.

### 7.2.2. Situação atual dos processos: tempo de tramitação, motivo da demora e respostas conclusivas.

Da análise da situação atual dos processos, pode-se afirmar que o tempo médio da análise dos processos é de três anos e meio, aproximadamente 347 dias de tramitação e não necessariamente de conclusão, como visto, ou seja, de resposta definitiva do órgão fundiário estadual, na maioria das vezes por falta de interesse da requerente.

---

<sup>43</sup> Segundo a SEICOM-PA, esses números ainda não demonstram a realidade, estando muito longe dela. Ademais, nesse cadastro constam grandes, médias e pequenas mineradoras; pequenas empresas de extração; pessoas físicas detentoras de títulos minerários sem produção; garimpos; empresas de pesquisa mineral atuantes e apenas com requerimento; e, atividades de uso temporário como a terraplanagem

A demora da tramitação também está vinculada à falta de estrutura física, ao quadro reduzido de servidores, aos equipamentos técnicos insuficientes e obsoletos, ao elevado passivo de processos, à instrução processual deficiente por parte do requerente, à ausência de uniformização de posicionamento do Estado, à carência de legislação específica sobre a matéria e à desistência do requerente pela descrença na obtenção de respostas do Poder Público (GIDDENS, 2007).

Trata-se de problema anacrônico que se atinge negativamente um forte segmento econômico que é o mineral.

## **8. Conclusão.**

Vê-se, ao final, que ainda há um longo caminho entre a questão fundiária e a mineração no que tange a PPRL. Muitas dúvidas pairam e a proposta do Novo Marco Regulatório da Mineração demonstra que continuarão sem respostas.

Como visto, os problemas são inúmeros e as mineradoras têm ciência disso ou, caso não tenham, assumirão um risco muito maior do que é por natureza classificada economicamente, principalmente quando verificamos o fenômeno da ecologia política que desponta como a reapropriação social do território e dos bens ambientais, como defendido por Leff (2009). Gravidade que somente aumenta ao alicerçar uma atividade econômica relevante e de interesse nacional em áreas sem regularização fundiária ou com documentados duvidosos quanto à legalidade.

Por isso, é correto afirmar que, diante do cenário crítico do Pará, em relação à grilagem de terras, muito já se pagou a quem não devia em substituição ao verdadeiro proprietário das terras, apoiado em um registro imobiliário inidôneo, ou nada se pagou a título de PPRL, caso fossem públicas.

Em tempos de calorosos debates sobre o novo marco legal da mineração, o Substitutivo do Projeto de Lei nº 5807/2013 não avança conforme demonstrado. Apresenta-se com a timidez típica do melindre que envolve a matéria.

Constata-se, por conseguinte, que a questão fundiária é um assunto de extrema relevância, pouquíssimo explorado na seara minerária, apesar de presente no dia a dia do minerador. Sempre postergada, deixada no canto para tentar passar despercebida até eclodir diante do caso concreto, tumultuando e atrasando cronogramas.

Tudo provocado pelo desconhecimento do assunto, ausência de massa crítica qualificada nos debates e a própria falta de interesse do Poder Público em enfrentar a questão.

Por isso, tonam-se necessárias e imprescindíveis adotar cautelas consultivas técnicas e jurídicas que devem anteceder a aquisição de áreas no Estado do Pará e, assim evitar a ideia de *esquizofrenia fundiária* total que tentam impingir aos leigos, contra o qual não haveria remédios e esperanças de dias melhores.

Assevera-se que há sim remédios e esperanças. A regularização fundiária é parte insuperável e precedente ao processo de desenvolvimento sustentável do Estado do Pará, visto que o meio ambiente e as atividades econômicas, no caso, a mineração, dela dependem como instrumento de gestão e de proteção sem a qual se perpetuarão a insegurança jurídica e a instabilidade social do pequeno produtor rural às grandes atividades econômicas.

Por isso, faz-se premente a construção e a execução efetiva de uma Política Fundiária do Estado do Pará que tenha como fim o ordenamento territorial, abarcando, basicamente, os seguintes elementos:

**a)** o Estado *lato senso* inicie de imediato o levantamento fundiário das áreas objetos de lavra, a fim de verificar a regularidade fundiária e, na hipótese de constatação de dominialidade pública do bem, efetue a cobrança devida a título de PPRL, conforme fundamentado neste estudo;

**b)** órgãos que atuam no processo de licenciamento ambiental e no licenciamento mineral devem colaborar com os órgãos gestores de terras, em um verdadeiro processo de integração, solicitando dos mineradores a confirmação da regularidade fundiária do imóvel, evitando lesão patrimonial a particulares ou à coletividade;

**c)** o aprimoramento da legislação, para que também trate da regularização fundiária em sentido amplo e não apenas de atividades agrárias, mas incluindo outras atividades econômicas não-agrárias, como é o caso da mineração;

**d)** o investimento em infraestrutura, equipamento e pessoal dos órgãos de regularização fundiária;

**e)** a modernização do modelo de gestão pública dos órgãos fundiários, através do planejamento das ações de regularização fundiária, utilizando, por exemplo, as ferramentas tecnológicas disponíveis, como o sensoriamento remoto; e,

**f)** os mineradores devem proceder de forma ética buscando identificar o verdadeiro titular da PPRL e, diante de dúvidas irremediáveis, proceda conforme legalmente previsto na legislação processual civil, proponha ação competente depositando em juízo o valor, pois

consiste em medida necessária para desconfigurar eventuais acusações de inadimplência em relação a obrigação.

Contudo, não basta a elaboração da Política Fundiária. O Estado do Pará deve assumi-la como agenda prioritária diante de todos os testemunhos dos graves impactos negativos socioeconômicos e ambientais que a sua falta acarreta na nossa história<sup>44</sup>, pois sem isso não há que se falar em desenvolvimento sustentável.

Se o Pará será realmente o principal Estado produtor de minerários como profetizam os especialistas, deve começar a se preparar para assumir essa responsabilidade, deixando de lado o modelo colonialista e desorganizado da mineração que temos hoje, pois, caso contrário, nenhum legado positivo será gerado, perderemos receitas, entre elas a referente à PPRL incidente sobre imóveis públicos que, confessa-se, nunca foi pleiteado por estes lados amazônicos.

E, nessa paisagem, a mineração, pela força que representa e pela sustentabilidade que defende na mídia, deve ser protagonista como indutora e incentivadora dessa mudança de paradigma, ao enfrentar o problema e apoiar a agenda fundiária do Estado, pois é interesse da mesma e também daqueles que estão na sua área de influência.

Tratam-se de propostas certamente ousadas. Contudo, são técnica e juridicamente possíveis de serem executadas, as quais não cabem mais procrastinações, devendo ser implementadas imediatamente de forma integrada as demais agendas social, econômica e ambiental, sob pena de ser a causa da falência dos grandiosos esforços envidados em planejamentos e ações patrocinados pelo próprio Estado e por empreendedores, que têm por escopo impulsionar o desenvolvimento sustentável no território paraense.

## BIBLIOGRAFIA

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.

BECHARA, Erika. **Licenciamento Ambiental e Compensação Ambiental na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)**. Atlas: São Paulo, 2009.

BENATTI, José Heder. **Posse Agroecológica e Manejo Florestal à Luz da Lei 9.985/00**. 1. Ed. 4. Tiratem. Curitiba: Juruá, 2007.

---

<sup>44</sup> Em virtude do lamentável histórico conflituoso provocado pela regularização fundiária no Estado do Pará, questionamos se há necessidade de perdemos mais vidas por causa dos conflitos pela terra? Quantos empreendimentos perdemos e perderemos por falta de regularização fundiária? Quantos homens e mulheres já desistiram por lutar contra um gigante que é o Estado e não conseguir regularizar suas áreas? Até que ponto pessoas e empreendedores pretendem assumir os riscos de desenvolver suas atividades em áreas não regularizadas? O nosso futuro é permanecer nessa clandestinidade pela omissão fundiária? É o que queremos?

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

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

FIGUEIREDO, Lucas. **Boa ventura! A corrida do ouro no Brasil (1967-1810): a cobiça que forjou um país, sustentou Portugal e inflamou o mundo**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2011.

GIDDENS, Anthony. A questão da desigualdade. In: GIDDENS, Anthony (org.). **O debate global sobre a terceira via**. São Paulo: UNESP, 2007.

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

LEFF, Enrique. **Ecologia, Capital e Cultura: a territorialidade da racionalidade ambiental**. Petrópolis: Vozes, 2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 16ª Ed. rev.atual.e ampl. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 28 ed. rev. atual.. São Paulo: Malheiros, 2011.

MORAES, Sérgio Jacques de. Mineração e a sua relação com a propriedade superficiária. In: FREIRE, William (coord). **Revista de Direito Minerário: Repertório de Doutrina e Jurisprudência**. Volume II. Belo Horizonte: Editora Mineira, 2000.

REMÉDIO JÚNIOR, José Ângelo. **Mineração Juridicamente Sustentável**. Dissertação apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Direito. São Paulo: 2012.

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.

SALLES, José Carlos de Moraes. **Usucapião de bens imóveis e móveis**. 7ª ed. rev.atual.e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 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.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Populações tradicionais, áreas especialmente protegidas e atividade minerária**. In: Direito Ambiental Minerário. Belém: ICJ/UFPA (no prelo)

\_\_\_\_\_. **Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará**. Belém: UFPA/ITERPA, 2001.

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