

# BLOQUEIO DE ÁREAS PARA FINS DE PESQUISA E LAVRA DE RECURSOS MINERAIS

## UM INSTRUMENTO EM BENEFÍCIO DO SETOR MINERAL

ALEXANDRE OHEB SION  
ROBERTA PAES LEME BOUSAS

### 1 Introdução

Embora o Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967) tenha sido editado há mais de quatro décadas, poucos são os trabalhos jurídicos sobre o assunto. Por este motivo, inúmeras nuances deste diploma legal não têm, ainda, a publicidade ou aplicabilidade que reclamam, dificultando a implantação ou operação dos empreendimentos minerários que, como será demonstrado neste estudo, podem trazer benefícios econômicos e sociais à coletividade.

Devido ao longo período de maturação dos empreendimentos desta natureza, reputa-se a mineração como atividade de alto risco sob o ponto de vista financeiro, notadamente diante do elevado grau de incerteza envolvido e dos vultuosos investimentos que demanda. Nesta seara, é fundamental que a legislação sobre o tema seja clara e ampla, de modo a minimizar essas características. A doutrina e a jurisprudência também ganham especial relevância nesta tarefa, em decorrência da

função integradora que desempenham no mundo jurídico. Ao enfrentarem os temas polêmicos e suprirem as omissões das normas, garantem a segurança jurídica exigida nas relações sociais.

É nesta esteira que este trabalho foi desenvolvido: na intenção de provocar o debate sobre o instituto previsto no art. 42 do Código de Mineração, qual seja, o bloqueio de áreas para fins de pesquisa e lavra de recursos minerais.

O Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), provocado a se manifestar acerca dos conflitos entre as atividades minerárias e os projetos que visam à geração e a transmissão de energia elétrica, já consultou a Procuradoria Jurídica sobre os procedimentos a serem adotados nos casos de pedidos de bloqueio motivados pela situação ora exposta. Em resposta, este órgão exarou o Parecer/PROGE nº 500/2008 – FMM-LBTL-MP-SDM-JA em 30 de setembro de 2008, aprovado em 12 de novembro do mesmo ano pelo Diretor-Geral do DNPM. Pois bem: embora essa orientação jurídica, de força normativa, tenha como pano de fundo a incompatibilidade entre projetos minerários e energéticos, extrai-se do seu texto também as balizas de interpretação do dispositivo em comento e o procedimento a ser observado nesses conflitos.

Desta feita, a partir desse artigo é possível analisar a aplicabilidade do bloqueio para proteger os interesses do próprio minerador e, via de consequência, do setor mineral. Explica-se: não é incomum que haja sobreposição entre as estruturas acessórias de um empreendimento mineiro e requerimentos de terceiros para outorga de títulos minerários sobre a mesma área. Nesta hipótese, estar-se-á diante de um conflito que pode ser resumido na seguinte questão: a utilidade pública do aproveitamento de uma jazida deve prevalecer em relação à implantação das estruturas acessórias à lavra de outro depósito mineral?

Ora, se em caso de incompatibilidade entre projetos minerário e energético, a solução pôde ser extraída do art. 42 do Código de Mineração, o conflito instalado entre empreendimentos do mesmo segmento também não poderia ser dirimido pela aplicação do mesmo instituto? Eis aí, portanto, o objetivo do presente trabalho.

## 2 Mineração: é possível conciliar desenvolvimento econômico e social de forma sustentável

A mineração, sucintamente conceituada como a ação de descobrir, avaliar e extrair as substâncias minerais úteis afloradas no solo ou no subsolo, é atividade que atende aos interesses de toda a coletividade,

uma vez que os produtos daí advindos são essenciais para a vida das plantas, dos animais e dos seres humanos.

O próprio registro da história humana atesta essa condição, já que suas referências iniciais são atreladas à dependência do homem em relação a esses recursos.

Assim é que a história antiga subdivide-se em Idades da Pedra (Lascada e Polida), do Bronze, do Ferro, e mais tarde, em períodos que podem, por analogia, ser referenciados como as Idades da Prata, do Aço, dos Minerais Energéticos (carvão, petróleo e minerais radiativos) e, mais recentemente, dos “Materiais do Futuro” (super-ligas, polímeros, compósitos, cerâmicas avançadas etc.) que, apesar de sintéticos, necessitam dos minerais para sua elaboração.<sup>1</sup>

O combate à fome depende da agricultura e dos fertilizantes, assim como o saneamento básico, a habitação, as obras de infraestrutura viária, os meios de transporte e de comunicação reclamam a utilização de recursos minerais. Nas palavras de José Mendo Mizael de Souza “não há progresso sem a mineração e seus produtos”.<sup>2</sup>

O efeito indireto do empreendimento minerário sobre a população ativa, representado pela criação de inúmeros empregos na indústria de transformação mineral e nos setores fornecedores de serviços, insumos, máquinas e equipamentos, corrobora essa afirmativa, demonstrando o importante papel econômico e social desempenhado pela indústria mineral.

Nesse sentido, os dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Mineração:

O total de mão de obra empregada na mineração em 2011 alcançou 165 mil trabalhadores. Estudos feitos pela Secretaria Nacional de Geologia, Mineração e Transformação Mineral, do Ministério de Minas e Energia mostram que o efeito multiplicador de empregos é de 1:13 no setor mineral, ou seja, para cada posto de trabalho da mineração, são criadas 13 outras vagas (empregos diretos) ao longo da cadeia produtiva, além dos empregos indiretos. Portanto, pode-se considerar que o setor mineral, em 2011, emprega cerca de 2,1 milhões de trabalhadores (diretos), sem levar em conta as vagas geradas nas fases de pesquisa, prospecção e planejamento e a mão de obra ocupada nos garimpos.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> PLANO plurianual para o desenvolvimento do setor mineral: diagnóstico da mineração: recursos minerais e sociedade.

<sup>2</sup> SOUZA. *Direito minerário aplicado*, p. 30.

<sup>3</sup> INFORMAÇÕES e análises da economia mineral brasileira.

Outro não poderia ser o resultado, já que, conforme informação deste mesmo instituto, a Produção Mineral Brasileira (PMB) deverá atingir em 2011, aproximadamente, cinquenta bilhões de dólares norte americanos, montante que representará um aumento de 28% (vinte e oito por cento) se comparado ao valor registrado em 2010 (trinta e nove bilhões de dólares norte-americanos). Vale dizer, ainda, que a indústria da mineração traz reflexos até mesmo na qualidade de vida dos habitantes onde está presente. De acordo com o estudo do geólogo Cláudio Scliar, atualmente Secretário de Geologia, Mineração e Transformação Mineral do Ministério de Minas e Energia, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) desses Municípios é maior que o do Estado que pertencem.<sup>4</sup>

Essa relação causal entre desenvolvimento econômico, qualidade de vida e consumo de bens minerais não afasta, contudo, a análise de outros aspectos relevantes na relação entre recursos minerais e sociedade.

O mais sensível refere-se aos impactos ambientais decorrentes da atividade minerária, comumente associada ao desmatamento, poluição dos recursos hídricos, destruição da fauna e flora, dentre outras práticas predatórias. Por este motivo, a mineração é, *equivocamente*, vista como contrária ao desenvolvimento sustentável. No entanto, essa concepção:

(...) é também compreensível, principalmente considerando os excessos cometidos no passado, quando a extrema necessidade por bens minerais, somada às deficiências tecnológicas e, sobretudo, à ausência quase absoluta de consciência e preocupações ambientais, condicionou o surgimento de um modelo de exploração mineral sem qualquer compromisso com o meio ambiente.<sup>5</sup>

Entretanto, a realidade atual é outra. Considerando que as operações mineiras estão invariavelmente circunscritas a um pequeno espaço geográfico<sup>6</sup> e, ainda, o alto padrão tecnológico empregado, a mineração é sem dúvida uma atividade sustentável. Ademais, as atividades mineiras são amplamente fiscalizadas, uma vez que a legislação atual exige não só o controle e proteção ambiental das áreas mineradas como

<sup>4</sup> INDÚSTRIA DA MINERAÇÃO – INFORMATIVO DO IBRAM.

<sup>5</sup> PLANO plurianual para o desenvolvimento do setor mineral: diagnóstico da mineração: recursos minerais e sociedade.

<sup>6</sup> Todas as áreas de concessão mineral em operação no Brasil abrangem menos de 0,15% do território nacional, localizadas de forma praticamente pontual em concessões do DNPM e liberadas mediante aprovação de um plano de controle e recuperação dos impactos ambientais, pelos órgãos específicos de fiscalização (IMPORTÂNCIA dos recursos minerais: meio ambiente. Mineropar: Serviço Geológico do Paraná).

impõe sua recuperação e devolução à sociedade, ao final da vida útil da mina, em condições iguais ou melhores às originalmente existentes.<sup>7</sup>

Diante do exposto, resta claro que a mineração tem um papel fundamental a desempenhar na busca da prosperidade econômica e social de forma sustentável: esta atividade proporciona a interiorização da população, cria demandas por infraestrutura e serviços, induz a instalação de indústrias sequenciais de transformação e de bens de capital, gerando empregos e renda e reduzindo as disparidades regionais.

### 3 Tratamento jurídico da atividade minerária: o interesse nacional e a utilidade pública

Essas breves considerações acerca dos efeitos benéficos que o empreendimento minerário traz à coletividade vão ao encontro da inteligência do art. 176 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que, em seu parágrafo primeiro, reconhece o interesse nacional da mineração:

As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para

<sup>7</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

(...)

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

(...).

efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário à propriedade do produto da lavra.

§1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o *caput* deste artigo, somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, *no interesse nacional*, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.

(...)

Percepção semelhante foi a do legislador infraconstitucional que, no Decreto-Lei nº 3.365/1941 (Lei de Desapropriação), recepcionado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em vigor, determinou que:

Art. 5º – Consideram-se casos de utilidade pública:

(...)

f) o aproveitamento industrial das minas e jazidas minerais, das águas e energia hidráulica;

(...)

A utilidade pública pode ser entendida como a qualidade de algumas atividades que, por sua natureza, trazem benefícios a toda a coletividade. Trata-se, portanto, de conceito relativo, variável de acordo com as condições econômicas, políticas e sociais da sociedade a que se refere.

Vale trazer à tona algumas definições encontradas na doutrina. Ocorre utilidade pública “quando a utilização da propriedade é conveniente e vantajosa ao interesse coletivo, mas não constitui um imperativo irremovível”.<sup>8</sup> Pode ser conceituada ainda como “qualidade de tudo quanto possa servir ou contribuir para tornar melhor, mais fácil a vida em comum, mais produtiva a ação do Estado em benefício da coletividade — eis a utilidade pública”.<sup>9</sup>

À luz dessas explanações, conclui-se que a justificativa para a mineração figurar dentre as hipóteses de utilidade pública decorre do reconhecimento da importância desta atividade no contexto atual, bem

<sup>8</sup> FAGUNDES. *Da desapropriação no direito brasileiro*, p. 23.

<sup>9</sup> MAGALHÃES. *Teoria da desapropriação*, p. 24.

como do interesse da coletividade de gozar dos benefícios dela advindos. Ademais, as jazidas e as minas são, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bens da União e, em última análise, do povo, de sorte que é perfeitamente legítimo o interesse da coletividade de usufruir dos efeitos benéficos que o imóvel de “sua propriedade” pode lhe oferecer; daí o incentivo e proteção constitucional desta atividade.

Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Territórios e aos Municípios identificar as hipóteses de utilidade pública na prática e exercer o direito subjetivo de declarar determinado empreendimento como de utilidade pública, nos termos do art. 2º do Decreto-Lei nº 3.365/1941. Desta feita, verifica-se que tal prerrogativa, própria do Poder Público, deriva da própria soberania e das funções específicas de amparar o interesse coletivo.

Impende trazer à tona também a Resolução CONAMA nº 369/2006, de março de 2006, diploma que reconheceu a atividade de mineração como de interesse social e de utilidade pública,<sup>10</sup> inclusive garantindo a intervenção em Áreas de Proteção Permanente (APPs) para a pesquisa e lavra de minérios.

Reconhecido o interesse nacional e a utilidade pública do aproveitamento dos recursos minerais que, repita-se, tem assento constitucional, analisaremos adiante os fatores econômicos que determinam — ou inviabilizam — a atividade pelo particular.

<sup>10</sup> Na forma do art. 2º da Resolução CONAMA nº 369, de março de 2006, consideram-se atividades de utilidade pública: a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária; b) as obras essenciais de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia; c) as atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, outorgadas pela autoridade competente, exceto areia, argila, saibro e cascalho; d) a implantação de área verde pública em área urbana; e) pesquisa arqueológica; f) obras públicas para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados; g) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos privados de aquicultura, obedecidos os critérios e requisitos previstos nos §§1º e 2º do art. 11 desta Resolução. Já de interesse social são a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, de acordo com o estabelecido pelo órgão ambiental competente; b) o manejo agroflorestal, ambientalmente sustentável, praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterize a cobertura vegetal nativa, ou impeça sua recuperação, e não prejudique a função ecológica da área; c) a regularização fundiária sustentável de área urbana; d) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente.

#### 4 A economicidade das jazidas e minas como condição de existência do empreendimento minerário

O Código de Mineração traz, em seu art. 4º, o conceito de jazida: “considera-se jazida toda massa individualizada de substância mineral ou fósfil, aflorando à superfície ou existente no interior da terra, e que tenha valor econômico”.

Considera-se mina a jazida em lavra e entende-se por esta o conjunto de operações coordenadas que objetivam o *aproveitamento industrial da jazida*, desde a extração das substâncias minerais úteis que contiver, até o seu beneficiamento, na forma do art. 36 do Código de Mineração. Pode ser entendida ainda como “complexo de escavações subterrâneas que, por meio de poços e galerias, permite ao homem atacar uma jazida geológica, a transportar e introduzir no *comércio* as substâncias úteis até seu esgotamento”.<sup>11</sup>

Desta feita, forçoso concluir que ambos os conceitos, embora distintos, têm em comum a economicidade dos minerais a serem explorados.

Pois bem: o aproveitamento econômico da jazida pressupõe a possibilidade de extração dos recursos minerais, o seu escoamento e beneficiamento, uma vez que a ausência de qualquer uma dessas etapas inviabilizaria a agregação de valor ao mineral lavrado. Para tanto, o minerador deverá instalar em áreas contíguas àquela mineralizada as estruturas indispensáveis a essas operações, incluindo, mas sem se limitar, a usina de beneficiamento, a barragem de rejeitos (quando o caso), a adutora, as linhas de transmissão de energia elétrica, as áreas de disposição de material excedente (ADME), o porto, a ferrovia e/ou mineroduto.

Diante da complexidade da implantação dessas estruturas acessórias, bem como dos longos trâmites dos processos minerários e de licenciamento ambiental, a mineração não atinge a plenitude de seus resultados em curto prazo. Ao contrário, entre a descoberta de uma ocorrência mineral e o início da produção da mina decorrem, aproximadamente, dez anos, podendo ser necessárias décadas em caso de jazidas de grande porte.

Por esta razão, a indústria mineral depende de vultuosos investimentos financeiros, de sorte que a existência de regras estáveis para atrair os investidores é indispensável para que esse setor produza os benefícios

<sup>11</sup> PAGANO *apud* nosso Poder de Polícia, em Tratado, 1967, v. 5, p. 124, nota 28 (citado por Cretella Jr.), p. 162.



econômicos e sociais que dele se exige. Nessa linha, é imperioso que o minerador possua instrumentos que lhe assegurem segurança jurídica e, via de consequência, viabilizem a implantação do empreendimento.

## 5 O solo e o subsolo: necessidade de sua utilização para viabilizar a atividade minerária

Como se sabe, o solo não se confunde com o subsolo. Subsolo é a parte inferior do solo e, para efeito do Código de Mineração, é concebido como camadas geológicas mineralizadas, superficiais ou não, contendo minerais com utilidade econômica.

O Código Civil vai ao encontro desta distinção em seu art. 1.230, quando dispõe que: “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 lei especial”. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 vai mais além, atribuindo à União a propriedade dos recursos minerais, nos termos do art. 20, IX.

Todavia, tanto o subsolo quanto o solo são necessários para viabilizar o empreendimento minerário. Ora, é no subsolo que se concentram a pesquisa e a extração do minério e é no solo que são desenvolvidas as outras atividades necessárias e imprescindíveis à mineração, tais como: o beneficiamento do minério, o transporte, o fornecimento de água para a lavagem do mineral, dentre outras.

Ocorre que o Alvará de Pesquisa, ou os títulos autorizativos decorrentes dos demais regimes de aproveitamento das substâncias minerais, não garantem, por si só, a utilização dos imóveis de terceiros, uma vez que a posse e domínio de tais propriedades também são protegidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (art. 5º, XXII).<sup>12</sup>

Contudo, em decorrência da rigidez locacional das jazidas e das características naturais de formação dos minerais que, por se apresentarem em apenas um determinado local, não permitem ao minerador a escolha da localização do empreendimento, o legislador pátrio criou alguns instrumentos para tornar possível a atividade minerária em áreas de terceiros, os quais serão analisados a seguir.

<sup>12</sup> SOUZA, Marcelo Gomes de. Servidão de mina: instrumento viabilizador das atividades de mineração. In: SOUZA. *Direito minerário em evolução*, p. 222.

## 6 Servidão minerária

O Código de Mineração, vigente até os dias atuais, dispõe que “ficam sujeitas a servidões de solo e subsolo, para os fins de pesquisa ou lavra, não só a propriedade onde se localiza a jazida, como as limítrofes”.

A servidão de mina, diferentemente dos institutos inerentes ao Direito Civil e ao Direito Administrativo, não restringe ou subordina o uso de um imóvel serviente em favor do outro dominante, mas concede um direito de uso na propriedade de terceiros em favor da exploração e aproveitamento da jazida mineral, que é um bem da União, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil.

Nesta linha, pouco importa a distância da mina em relação aos imóveis que serão objeto da servidão, vez que, nos termos do artigo 59 acima transcrito, a constituição desse ônus não se restringe às áreas contíguas ao local da extração especificado no título minerário. O parágrafo único deste dispositivo corrobora essa afirmativa, já que lista, dentre as hipóteses de servidão, a instalação de estruturas de grandes dimensões:

Art. 59. (...)

Parágrafo único – Instituem-se servidões para:

- a) construção de oficinas, instalações, obras acessórias e moradias;
- b) abertura de vias de transporte e linhas de comunicações;
- c) captação e adução de água necessária aos serviços de mineração e ao pessoal;
- d) transmissão de energia elétrica;
- e) escoamento das águas da mina e do engenho de beneficiamento;
- f) abertura de passagem de pessoal e material, de conduto de ventilação e de energia elétrica;
- g) utilização das aguadas sem prejuízo das atividades pre-existentes; e,
- h) bota-fora do material desmontado e dos refugos do engenho.

Contudo, se a inexistência de limites no que tange à extensão de servidão concedida ao minerador pode lhe ser favorável, por um lado, não o protege, por outro, quanto ao risco de essa área ser também objeto de requerimento de direitos minerários por parte de terceiros. Essa potencial interferência tem lugar, principalmente, em momento anterior à emissão do laudo técnico, pelo DNPM, que se presta a tornar incontroversa a servidão no caso concreto, na forma do art. 85 do

Regulamento do Código de Mineração<sup>13</sup> que “o DNPM poderá promover vistoria ‘in loco’, para constatar a real necessidade ou conveniência econômica do estabelecimento da servidão, indispensável aos trabalhos de pesquisa ou lavra”.<sup>14</sup>

Pois bem: em havendo a sobreposição das estruturas acessórias de um empreendimento mineiro, objeto de pedido de servidão ainda não deferido, e de requerimentos de terceiros para outorga de títulos minerários, estar-se-á diante de um conflito que pode ser resumido nas seguintes questões: em se tratando de dois empreendimentos minerários, qual seria prioritário? A utilidade pública do aproveitamento de uma jazida deve prevalecer em relação à implantação das estruturas acessórias à lavra de outro depósito mineral?

A solução desse impasse pressupõe o estudo do bloqueio de áreas para fins de pesquisa e lavra de recursos minerais, previsto no art. 42 do Código de Mineração, bem como do Parecer/PROGE nº 500/2008 – FMM-LBTL-MP-SDM-JA, exarado em 30 de setembro de 2008 e aprovado em 12 de novembro do mesmo ano pelo Diretor-Geral do DNPM. Isso porque, embora esse parecer trate de conflito entre as atividades minerárias e os projetos que visam à geração e transmissão de energia elétrica, os ilustres Procuradores Federais que o redigiram estabeleceram as balizas de interpretação do dispositivo em comento, bem como regularam o procedimento a ser observado nessas situações.

## 7 Bloqueio de áreas para fins de pesquisa e lavra de recursos minerais

O art. 42 do Código de Mineração determina que:

A autorização será recusada, se a lavra for considerada prejudicial ao bem público ou comprometer interesses que superem a utilidade da exploração industrial, a juízo do Governo. Neste último caso, o pesquisador terá direito de receber do Governo a indenização das despesas feitas com os trabalhos de pesquisa, uma vez que haja sido aprovado o Relatório.

<sup>13</sup> Entendemos que o laudo técnico de autorização para a instituição de servidão de mina, acompanhado dos respectivos memoriais descritivos, constitui o *instrumento formal e comprobatório* do ato administrativo do DNPM que autoriza a constituição desse ônus de forma amigável ou coercitiva (judicial), o qual viabilizará a obtenção da posse sobre os imóveis atingidos. O ato administrativo que autoriza a constituição da servidão de mina se materializará, nessa linha, com a outorga da Portaria de Lavra, desde que o minerador tenha indicado, no Requerimento de Lavra, as áreas de servidões de que deverá gozar a mina, a teor do disposto no art. 38, V, do Código de Mineração.

<sup>14</sup> Art. 85 do RCM (Regulamento do Código de Mineração).

A partir da leitura deste dispositivo, pode-se inferir que a recusa da autorização de lavra<sup>15</sup> (bloqueio), que poderia garantir ao minerador a instalação das estruturas acessórias de dado empreendimento — em detrimento da outorga de título minerário sobre a mesma área — é medida excepcional. Aplica-se, portanto, apenas nos casos em que o Poder Público verificar que o aproveitamento econômico de determinada jazida é contrário ao interesse público ou *conflitante com outra atividade cujos benefícios à coletividade superem aqueles decorrentes da atividade mineral*.

Depreende-se, portanto, que o art. 42 do Código de Mineração somente pode ser invocado se, no caso concreto: (i) restar comprovada a incompatibilidade entre as atividades; e (ii) o Poder Público, com base nos dados e informações dos projetos em análise, constatar que um deles trará maiores benefícios à coletividade, de sorte que justifique a declaração de sua preponderância por razões de utilidade pública.

Nessa linha, limitando-se ao estudo do requisito descrito no item (i), cumpre esclarecer que a análise entre a prevalência da estrutura acessória vinculada a um direito minerário ou do aproveitamento da jazida objeto de outro título mineral somente é justificável naqueles casos em que a coexistência de ambos for inviável. Caso contrário, o interesse público impõe a compatibilização dos empreendimentos, uma vez que, na forma do inciso V do art. 3º da Lei nº 8.876, de 02.05.1994, compete ao DNPM “fomentar a produção mineral e estimular o uso racional e eficiente dos recursos minerais”, argumento explorado, inclusive pelo Parecer/PROGE nº 500/2008 – FMM-LBTL-MP-SDM-JA.

Nesta esteira é que esta recomendação jurídica de força normativa defende também a outorga, em situações excepcionais, de autorizações para fins de exploração e aproveitamento mineral por prazo determinado. O Parecer invoca, para tanto, o subitem 5.4 da Instrução Normativa DG/DNPM nº 1, de 22.10.1983, que prevê a assinatura pelo requerente do direito minerário de Termo de Renúncia “quando a área objetivada em requerimento de autorização de pesquisa abranger terrenos que serão inundados (...)”, concluindo finalmente que:

O DNPM, ante um empreendimento reputado prioritário à luz do interesse público, mas que não se configure incompatível — ainda

<sup>15</sup> “(...) a interpretação a ser dada ao art. 42 deve ser, nesse aspecto, *extensiva*, de modo a abarcar o indeferimento de títulos minerários menos robustos, como permissões de lavra garimpeira, autorizações de pesquisa, dentre outros. Afinal, independentemente do tipo do requerimento ou do título minerário envolvido, todo o processo minerário visa à futura realização de lavra de recursos minerais. Além disso, há que se considerar o fato de inexistirem direitos absolutos no âmbito no arcabouço normativo brasileiro” (BRASIL. Advocacia Geral da União. PARECER/PROGE nº 500/2008-FMM-LBTL-MP-SDM-JA, p. 8, 9).

que temporariamente — com o desenvolvimento da atividade de mineração, poderá, considerando o caráter discricionário dos direitos minerários, decidir que num dado caso concreto a melhor solução não seja o indeferimento do pedido nem o bloqueio imediato da área, mas sim a emissão do título. Desta forma, estar-se-á a permitir ao máximo, o racional e eficiente aproveitamento dos recursos minerais existentes na região que será alvo de inundação.<sup>16</sup>

Com efeito, por razões de ordem técnica, é, de fato, possível que haja incompatibilidade entre a implantação de estruturas acessórias vinculada a um direito minerário e o aproveitamento da jazida objeto de outro título mineral. Ora, provavelmente seria inviável a execução de lavra com uso de explosivos em local próximo à barragem de rejeitos, mineroduto ou à usina de beneficiamento. Por outro lado, é possível que a implantação dessas instalações seja também danosa aos direitos minerários já outorgados em suas proximidades, uma vez que, em regra, o impacto dessas obras pode comprometer o posterior aproveitamento econômico dos recursos minerais, notadamente em casos de rochas ornamentais.

A mera alegação da incompatibilidade, todavia, não é suficiente. É fundamental que o interessado apresente os memoriais descritivos da área a ser bloqueada que serão analisados pela DICAM, departamento que encaminhará o processo para a Procuradoria Jurídica a qual, finalmente, submeterá o caso à decisão do Diretor-Geral do DNPM.

Caso essa autoridade entenda pela incompatibilidade das atividades planejadas para o mesmo local, o segundo fator, qual seja, a superação da utilidade pública de um dos empreendimentos minerários, será analisado.

Conforme destaca o Artigo/PROGE nº 500/2008 – FMM-LBTL-MP-SDM-JA, compete ao Ministro de Estado de Minas e Energia o cotejamento dos interesses envolvidos para a definição, no caso concreto, do projeto que deverá ser declarado preponderante, resultando em uma decisão discricionária<sup>17</sup> que acarretará no bloqueio de área para fins de pesquisa e lavra dos recursos minerais.

<sup>16</sup> BRASIL. Advocacia Geral da União. PARECER/PROGE nº 500/2008-FMM-LBTL-MP-SDM-JA, p. 19.

<sup>17</sup> “(...) a análise deverá ser feita mediante critérios de conveniência e oportunidade. Na verdade, a expressão ‘a Juízo do Governo’, somada ao ‘interesse nacional’ referido no parágrafo 1º do art. 176 da Constituição Federal, indica a existência de certa abertura na legislação para a realização, pelo Poder Público, de uma análise *discricionária* da outorga do título minerário, sopesando o interesse envolvido na atividade mineraria com outros valores igualmente relevantes. Obviamente que a discricionariedade, no caso, é restrita, sendo a

Para tanto, esta autoridade, responsável pela elaboração e definição da política mineral no País, deverá considerar: “os diversos interesses, valores e fatores envolvidos, como as prioridades da política governamental, o impacto no âmbito das comunidades regionais, a rigidez locacional da própria jazida mineral, a demanda existente pelo minério existente na área, dentre outros”. Sobre ponderação de valores, conflito aparente de princípios constitucionais e aparente conflito de regras, *vide* Sion.<sup>18</sup>

É certo que a rigidez locacional da jazida pesa, em um primeiro momento, em favor da exploração da jazida mineral em detrimento da instalação das estruturas acessórias vinculada a um outro direito mine- rário. Isso porque, em tese, há alternativa locacional para a instalação, por exemplo, de um mineroduto, usina de beneficiamento ou linha de transmissão, já que a localização de tais estruturas não é determinada pela natureza.

Entretanto, há que se reconhecer que, embora a construção des- sas estruturas seja definida pelos homens, estes encontram limitações naturais em seus projetos que restringem as alternativas possíveis, no- tadamente para os grandes empreendimentos do setor mineral.

Ademais, impor ao minerador que instale as estruturas acessó- rias à exploração da jazida em áreas muito distantes da cava poderá implicar em custos elevados que, por vezes, inviabilizará o projeto. Pelo mesmo motivo, não é razoável deixar que o minerador fique exposto ao risco de antes, durante ou após as suas obras ser surpreendido pela superveniência de títulos minerários sobrepostos às suas instalações, muitas vezes por requerimentos de meros especuladores. Os atrasos de cronograma de obras causados por esses conflitos e as indenizações daí decorrentes podem impactar de forma negativa o empreendimento, comprometendo também a sua viabilidade econômica.

Por este motivo, é mister que a análise do caso pelo Ministro de Estado de Minas e Energia seja detida e criteriosa, levando em conta todos os fatores envolvidos mas, sobretudo, aqueles de conotação econômica que ultrapassam a análise da quantidade ou qualidade da reserva mineral.

Os empreendimentos minerários devem ser vistos pelas auto- ridades competentes de forma global. O recurso mineral sob a terra,

negativa para a realização da atividade minerária hipótese excepcional, a ser devidamente justificada pelo poder concedente” (BRASIL. Advocacia Geral da União. PARECER/PRO- GE nº 500/2008-FMM-LBTL-MP-SDM-JA, p. 11).

<sup>18</sup> SION. Conflito aparente de princípios constitucionais ambientais e indigenistas. In: BRAGA FILHO. *Advocacia ambiental: segurança jurídica para empreender*, p. 170-171.

intacto, não atende o interesse nacional. Assim, para que a coletividade experimente os benefícios da mineração, seja pela utilização do produto mineral no dia a dia, seja pelas divisas geradas por esta atividade, é indispensável que seja possível extraí-lo, beneficiá-lo e escoá-lo, uma vez que a agregação de valor ao mineral extraído estará sempre condicionada à eficiência das instalações industriais do empreendimento.

## 8 Conclusão

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 reconhece o interesse nacional da mineração, ao encontro da inteligência do art. 5º, alínea "f", do Decreto nº 3.365/41, que atesta a utilidade pública desta atividade. Na mesma esteira, está a Resolução CONAMA nº 369, de março de 2006.

Contudo, os benefícios advindos da indústria mineral que justificam esse *status* estão condicionados à extração, beneficiamento e escoamento dos recursos naturais, uma vez que somente após essas etapas há que se falar em aproveitamento econômico.

Nesta ordem de ideias, é indispensável que o minerador, além de deter o título que o autorize a lavrar um depósito mineral, de propriedade da União, disponha também de ferramentas que lhe garantam o uso dos imóveis necessários à instalação das estruturas acessórias à lavra, incluindo, mas sem se limitar, a usina de beneficiamento, a barragem de rejeitos, a adutora, as linhas de transmissão de energia elétrica, as áreas de disposição de material excedente (ADME), o porto, a ferrovia e/ou mineroduto.

Ora, o próprio legislador, quando da edição do Código de Mineração, reconheceu a necessidade de utilização tanto do subsolo quanto do solo para viabilizar o empreendimento minerário. Isso porque regulou, no art. 59 deste diploma legal, a servidão de mina, instituto que concede um direito de uso na propriedade de terceiros em favor da exploração e aproveitamento da jazida mineral. O parágrafo único deste mesmo dispositivo confirma ainda que esse ônus não se restringe às áreas contíguas ao local da extração, especificado no título minerário, já que lista, dentre as hipóteses de constituição de servidão, a instalação de estruturas de grande porte.

Entretanto, a servidão não protege o minerador quanto ao risco de essa área ser também objeto de requerimento de direitos minerários por parte de terceiros. Essa potencial interferência tem lugar, principalmente, em momento anterior à emissão do laudo técnico, pelo DNPMP,

que se presta a tornar incontroversa a servidão no caso concreto, na forma do art. 85 do Regulamento do Código de Mineração, ressalvado, contudo, o entendimento exposto no Capítulo 6, segundo o qual esse documento constitui instrumento formal e comprobatório do ato administrativo que autoriza a constituição desse ônus de forma amigável ou coercitiva (judicial): aprovação do Requerimento de Lavra e, via de consequência, do Plano de Aproveitamento Econômico que inclua as áreas de servidão.

Desta feita, diante da insuficiência do instituto da servidão para proteger os interesses do minerador na hipótese de sobreposição das estruturas acessórias de um empreendimento mineiro, objeto de pedido de servidão ainda não deferido, e de requerimentos de terceiros para outorga de títulos minerários, o bloqueio de áreas para fins de pesquisa e lavra de recursos minerais, prevista no art. 42 do Código de Mineração, é instituto hábil a dirimir eventuais conflitos instalados.

Todavia, a aplicação deste instrumento está condicionada ao preenchimento de dois requisitos cumulativos e sucessivos, quais sejam: (i) restar comprovada a incompatibilidade entre as atividades; e (ii) o Poder Público, com base nos dados e informações dos projetos em análise, constatar que um deles trará maiores benefícios à coletividade, de sorte que justifique a declaração de sua preponderância por razões de utilidade pública.

Em observância à condição descrita no item (i) acima é que se admite, em situações excepcionais, a outorga de autorizações para fins de exploração e aproveitamento mineral por prazo determinado, uma vez que, na forma da legislação vigente, compete ao DNPM estimular o uso racional e eficiente dos recursos minerais.

Caso o Diretor-Geral do DNPM, amparado pelos estudos técnicos da DICAM e pelo artigo da Procuradoria Jurídica, entenda que as atividades planejadas para o mesmo local, de fato, não podem coexistir, caberá ao Ministro de Estado das Minas e Energia sopesar os interesses envolvidos para a definição, no caso concreto, do projeto que deverá ser declarado preponderante.

Para tanto, esta autoridade deverá considerar os interesses, valores e fatores envolvidos, incluindo, mas sem se limitar, o impacto no âmbito das comunidades regionais, a rigidez locacional, a demanda pelo minério existente na área, atentando-se, sobretudo, para os aspectos de conotação econômica que ultrapassam a análise da quantidade ou qualidade do depósito mineral.

Em uma primeira análise, a rigidez locacional da jazida pesa em favor da outorga de direito minerário em detrimento da instalação das



estruturas acessórias vinculada a um outro título minerário. Todavia, há que se reconhecer que a implantação das estruturas acessórias à lavra também esbarra em limitações naturais, muito comuns nas regiões mineralizadas, restringindo as alternativas possíveis, especialmente em empreendimentos de grande porte.

Ademais, não se pode olvidar que a instalação da área industrial da mina demasiadamente distante da cava implica, em regra, em custos elevados que, por vezes, terão o condão de inviabilizar o projeto. Pelo mesmo motivo, não é razoável deixar que o minerador fique exposto ao risco de ser surpreendido, a qualquer momento, pela superveniência de títulos minerários sobrepostos às suas instalações, muitas vezes por requerimentos minerários de meros especuladores. Os atrasos no cronograma de obras causados por esses conflitos e as indenizações daí decorrentes podem impactar de forma negativa o empreendimento, comprometendo também a sua viabilidade econômica.

Desta feita, é mister que a análise do caso pelo Ministro de Estado de Minas e Energia parta da premissa que os empreendimentos minerários somente podem ser entendidos de forma global, vez que o recurso mineral sob a terra, intacto, não serve à coletividade. Em outras palavras, não há mineração sem a estrutura logística necessária, eis que a eficiência das instalações industriais da mina serão decisivas para a agregação de valor ao mineral extraído.

Neste cenário, impende que cada pedido de bloqueio de áreas para fins de pesquisa e lavra de recursos minerais seja estudado individual e detidamente, de modo a evitar que os empreendimentos minerários, cujos resultados interessam à coletividade, se tornem reféns das manobras de especuladores. Estes, cientes da suposta prevalência das jazidas, protegidas por sua rigidez locacional, oneram os projetos, seja em virtude de indenizações abusivas, seja em razão de atrasos no cronograma das obras motivados por esses conflitos. Nessa linha, avulta-se a relevância da aplicação do instituto previsto no art. 42 do Código de Mineração para garantir a viabilidade e a eficiência dos empreendimentos mineiros.

## Referências

ALBUQUERQUE, Ronaldo. *Desapropriação e Constituição de servidão administrativa*. São Paulo: Atlas, 1987.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BEDRAN, Elias. *A mineração à luz do direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Alba, 1957.
- BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer nº AGU/RB-01/94. Anexo ao Parecer nº GQ-14. Publicado no *Diário Oficial da União*, 25 mar. 1994.
- BRASIL. Advocacia Geral da União. PARECER/PROGE nº 500/2008-FMM-LBTL-MP-SDM-JA. Disponível em: <[http://www.dnpm.gov.br/mostra\\_arquivo.asp?IDBancoArquivoArquivo=2789](http://www.dnpm.gov.br/mostra_arquivo.asp?IDBancoArquivoArquivo=2789)>. Acesso em: 1º out. 2011.
- CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Tratado de direito administrativo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1960-1964.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à lei de desapropriação: Constituição de 1988 e leis ordinárias*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1966-1972.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- FAGUNDES, Miguel Seabra. *Da desapropriação no direito brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1949.
- FREIRE, William. *Código de Mineração anotado*. Belo Horizonte: Mandamento, 2010.
- FREIRE, William. *Comentários ao Código de Mineração do Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1993.
- FREIRE, William. *Natureza jurídica do consentimento para pesquisa mineral, do consentimento para lavra e do manifesto de mina no direito brasileiro*. Belo Horizonte: Mineira Livros Jurídicos, 2005.
- IMPORTÂNCIA dos recursos minerais: meio ambiente. Mineropar: Serviço Geológico do Paraná. Disponível em: <<http://www.mineropar.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=28>>. Acesso em: 1º nov. 2011.
- INDÚSTRIA DA MINERAÇÃO – INFORMATIVO DO IBRAM. Brasília: IBRAM, ano 1, n. 1, ago. 2006. Disponível em: <<http://www.ibram.org.br/sites/700/784/00000451.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2011.
- INFORMAÇÕES e análises da economia mineral brasileira. 6. ed. Instituto Brasileiro de Mineração – IBRAM. Disponível em: <[www.ibram.org.br](http://www.ibram.org.br)>. Acesso em: 02 nov. 2011.
- LEITE, Solidônio. *Desapropriação por utilidade pública*. Rio de Janeiro: J. Leite, 1921.
- MAGALHÃES, Barcelos de. *Teoria da desapropriação*. Rio de Janeiro: Konfino-Editor, 1968.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- PINTO, Uile Reginaldo. *Coletânea de Pareceres sobre a aplicação de Legislação Minerária*. Brasília: Divisão de Fomento da Produção Mineral, 1982. v. 2.
- PINTO, Uile Reginaldo. *Comentários sobre a jurisprudência do setor mineral*. Brasília: 2009.

PLANO plurianual para o desenvolvimento do setor mineral: diagnóstico da mineração: recursos minerais e sociedade. Departamento de Produção Mineral (DNPM). Disponível em: <<http://www.dnpm.gov.br/assets/galeriadocumento/planoplurianual/pluger01.html>>. Acesso em: 1º nov. 2011.

ROCHA, Laura Lacerda; LACERDA, Carlos Alberto Melo. *Comentários ao Código de Mineração*. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

SILVA, Ildelfonso Mascarenhas. *Desapropriação por necessidade e utilidade pública*. Rio de Janeiro: Aurora, 1947.

SION, Alexandre. Conflito aparente de princípios constitucionais ambientais e indigenistas. In: BRAGA FILHO, Edson de Oliveira *et al.* (Coord.). *Advocacia ambiental: segurança jurídica para empreender*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SOUZA, Marcelo Gomes de (Coord.). *Direito minerário em evolução*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2009.

SOUZA, Marcelo Gomes de. *Direito minerário aplicado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

---

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SION, Alexandre Oheb; BOUSAS, Roberta Paes Leme. Bloqueio de áreas para fins de pesquisa e lavra de recursos minerais: um instrumento em benefício do setor mineral. In: FERRARA, Marina *et al.* (Coord.). *Estudos de direito minerário*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. v. 1, p. 31-49. ISBN 978-85-770-611-3.

