

ELIANE FREITAS GONÇALVES

**REQUISITOS LEGAIS PARA OBTENÇÃO DA CONCESSÃO
DE LAVRA**

Paracatu – MG
Faculdade de Direito – Atenas
2009

ELIANE FREITAS GONÇALVES

REQUISITOS LEGAIS PARA OBTENÇÃO DA CONCESSÃO DE LAVRA

Monografia apresentada ao Curso de Graduação da Faculdade Atenas, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito.

Área de concentração: Ciências Sociais

Orientador: Prof. Márcio Mateus Barbosa Jr.

Co-Orientador: Prof. Delander da Silva Neiva

ELIANE FREITAS GONÇALVES

REQUISITOS LEGAIS PARA OBTENÇÃO DA CONCESSÃO DE LAVRA

Monografia apresentada ao Curso de Graduação da Faculdade Atenas, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito.

Área de concentração: Ciências Sociais

Orientador: Prof. Márcio Mateus Barbosa Jr.

Co-Orientador: Prof. Delander da Silva Neiva

Banca examinadora:

Paracatu – MG, 16 de julho de 2009.

Prof. Márcio Mateus Barbosa Jr.

Prof. Altair Gomes Caixeta

Prof. Rogério Mendes Fernandes

Dedico este trabalho aos meus pais (João e Irena) que estiveram comigo em todos os momentos, por nunca terem desistido de mim.

A minha avó (Joana *in memoriam*), que compartilhou comigo o início da realização deste sonho e sei que onde estiver compartilha a minha felicidade por concluir esta etapa.

As todas as pessoas que o bem me desejaram, por mim rezaram, acreditaram nos meus sonhos e no meu potencial. Pessoas, únicas, especiais, que pouco tempo permaneceram em minha vida, mas deixaram marcas profundas.

As pessoas que o bem não me desejaram, não confiaram, vocês me mantiveram forte, fizeram com que eu lutasse ainda mais.

Agradeço a Deus pela vida, força, certeza de que tudo posso, se tiver fé e perseverança.

Aos meus pais, que com muito amor se mantiveram ao meu lado, meus irmãos, toda minha família pela compreensão, paciência e orações.

Ao meu professor e orientador Márcio Mateus Barbosa Júnior, pelo incentivo desde o surgimento das primeiras idéias, aprimoramento dos meus conhecimentos até a conclusão deste trabalho.

Ao Diretor Acadêmico Delander da Silva Neiva, pelo apoio, críticas, durante toda a graduação.

A todos os meus professores, em especial, Juliana, Luís André, Marcos Antônio, Rogério, Rosângelo, Flávio e Eleusa, que foram muito importantes na minha vida acadêmica, pela amizade e conhecimentos compartilhados.

A minha amiga Mirne pelo convívio, paciência, apóio, estudos e alegrias.

Ao Diretor de Assuntos Minerários do IBRAM, Marcelo Ribeiro Tunes, por me presentear com obras que brilhantemente abordam o Direito Minerário.

Ao Ministério de Minas e Energia (MME) pela disponibilidade, todos os materiais enviados, imprescindíveis para a conclusão deste trabalho

Ao Dr. Antônio Geraldo Cardoso (Dr. Geraldinho) pelo apóio, atenção, pelas palavras ditas que jamais serão esquecidas.

Ao Deputado Federal Doutor Rafael Guerra por ter me dado a oportunidade de compreender um pouco do Poder Legislativo Brasileiro.

E a todos da Faculdade Atenas, que não mediram esforços para que todos nós realizássemos o sonho da graduação da melhor maneira possível.

Confia no Senhor e faze o bem
assim habitarás na terra, e te alimentarás em
segurança.

Deleita-te também no Senhor, e ele
te concederá o que deseja o teu coração.

Entrega o teu caminho ao Senhor,
confia nele, e ele tudo fará.

E ele fará sobressair a tua justiça
como a luz, e o teu direito como o meio-dia.

(Salmo 37: 3,6)

RESUMO

A pesquisa aborda os Requisitos Legais que deverão ser preenchidos pelo interessado na obtenção da Concessão de Lavra, desde o requerimento mineral, que garante o direito de prioridade se devidamente instruído, seguindo pelos demais documentos previstos na legislação. Cabe ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) fiscalizar e regulamentar a atividade mineral e ao Ministro de Minas e Energia outorgar a Portaria de Lavra.

A Legislação Minerária, condiciona a outorga da portaria de lavra, a jazida existente, requerimento feito por empresa de mineração, que a área existente seja adequada à condução técnico-econômico dos trabalhos de extração e beneficiamento e ao licenciamento ambiental.

A Constituição Federal atribui à mineração caráter de utilidade pública, dispõe sobre os regimes de aproveitamento dos recursos minerais (concessão, autorização, licenciamento, permissão de lavra garimpeira e monopólio), propriedade destes e a competência para legislar sobre a matéria.

Sendo os recursos minerais propriedade da União, o minerador deve seguir todo procedimento estabelecido e preencher os requisitos previstos, para obter a Concessão de Lavra, que confere direito exclusivo sobre a jazida ao minerador, mas não a propriedade.

A mineração é atividade essencial, que não deixa de causar danos ao meio ambiente, portanto, deve ser exercida legalmente, pautada em bases sustentáveis, regulamentada por arcabouço jurídico atualizado, com regras estáveis, capazes de compatibilizar a exploração com a preservação do meio ambiente, garantindo o desenvolvimento sustentável do país.

Palavras-Chave: Mineração. Meio Ambiente. Lavra.

ABSTRACT

The research addresses the legal requirements to be met by interest in obtaining the Grant of Lavra, from the mineral claim, which guarantees the right of priority if properly instructed, followed by other documents specified in the legislation. The National Department of Mineral Production (DNPM) supervise and regulate the activity and mineral to the Minister of Mines and Energy grant the Order of Lavra.

Legislation Minerals, makes the granting of the mining ordinance, the existing deposit, application made by the mining company, the existing area is appropriate to conduct technical and economic work on extraction and beneficiation and environmental licensing.

The Constitution gives the character of mining utilities, provides for the arrangements for the exploitation of mineral resources (grant, permission, permit, permission for mining prospectors and monopoly), and ownership of power to legislate on the matter.

As the mineral resources of the property, the mining must follow all established procedures and meet the requirements to obtain the Grant of Lavra, which confers exclusive rights in the field of mining, but not the property.

The mining activity is essential, that it is harming the environment should therefore be exercised lawfully, based on a sustainable basis, governed by current legal framework, with stable rules, able to combine the operation with the preservation of the environment, ensuring sustainable development of the country.

Key-words: Mining. Environment. Lavra.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1 MINERAÇÃO: ASPECTOS CONSTITUCIONAIS	11
2 REGIMES DE APROVEITAMENTO DOS RECURSOS MINERAIS	15
2.1 REGIME DE CONCESSÃO	17
2.2 REGIME DE AUTORIZAÇÃO	19
2.3 REGIME DE LICENCIAMENTO	22
2.4 REGIME DE PERMISSÃO DE LAVRA GARIMPEIRA	26
2.5 REGIME DE MONOPÓLIO	28
3 CONCESSÃO DE LAVRA	30
3.1 NATUREZA JURÍDICA DA CONCESSÃO MINERAL	32
3.2 REQUISITOS LEGAIS PARA OBTENÇÃO DA CONCESSÃO DE LAVRA	34
4 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO	39
4.1 PRINCÍPIOS INFORMADORES DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO MINERÁRIO	40
4.2 FASES DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO MINERÁRIO	42
CONCLUSÃO	46
REFERÊNCIAS	49
ANEXO A	51

INTRODUÇÃO

A mineração é um dos principais setores da economia do país, que colabora de maneira categórica para o bem estar e qualidade de vida das atuais e futuras gerações, se pautada na responsabilidade social e no desenvolvimento sustentável.

O tema escolhido é de suma relevância, desenvolvido através de pesquisa bibliográfica, uma vez que a atividade mineral racional e equilibrada tem caráter de utilidade pública, tendo em vista o tratamento constitucional que lhe fora atribuído.

O objeto de estudo se desenvolve frente ao Direito Minerário que constitui um ramo autônomo do Direito, ainda pouco estudado, integra normas reservadas à exploração dos minerais. A legislação prevê a regulação da atividade com fim de consentir a transformação das reservas minerais em desenvolvimento sócio-econômico para o País, gerando empregos, tecnologia, enfim, é inimaginável a vida dos seres humanos, animais, plantas, sem os minerais, metais e compostos metálicos. Atentos ao fato de que esta atividade causa determinados impactos ambientais, que devem ser suportados pela coletividade, é imprescindível a conciliação da exploração com a preservação ambiental.

A Constituição Federal de 1988 prevê que os recursos minerais são propriedade da União, que detém o domínio, controle dos mesmos e consente ao particular sua exploração, através dos Regimes de Aproveitamento dos Recursos Minerais (Concessão, autorização de pesquisa, licenciamento, permissão de lavra garimpeira e monopolização) que serão abordados com intuito de que o leitor saiba para que existem e quando deverão ser utilizados, sem almejar esgotar o tema.

Os Regimes de Aproveitamento constituem a relação jurídica pela qual o minerador poderá transformar os minerais, garantir direitos, ter atribuídos deveres, conciliar a exploração

com os direitos do Estado e a preservação do meio ambiente. Passaremos a analisar os Requisitos Legais a serem preenchidos pelo minerador interessado na Concessão de Lavra, apresentando definição de termos, o que facilitará o melhor entendimento da pesquisa.

O ramo do direito minerário por ser autônomo, engloba conceitos diferenciadores de outros ramos, inclusive do direito administrativo, neste sentido, doutrinadores criticam algumas terminologias e pregam por mudanças.

A atividade de lavra não é execução de serviço público ou uso de bem público, mas, atividade extrativa. A Concessão para Lavra é ato administrativo vinculado e definitivo, visto que o Título Minerário prevalece até a exaustão da jazida, não consentida mediante contrato.

O Brasil submete a atividade minerária a um conjunto de regulamentações, onde vários órgãos são competentes para analisar requerimentos, fiscalizar e instaurar procedimento administrativo, dentre tantas atribuições, esta outorgar a Portaria de Lavra, conceder o direito de lavrar, e, estipular os deveres ao titular.

O Departamento Nacional de Produção Mineral tem competência para impor sanções, no exercício desta competência deverá seguir um procedimento administrativo, estabelecido por Lei Federal, que estabelece os princípios e as fases do Procedimento Administrativo, que englobam a instauração, instrução, defesa, relatório e julgamento, ainda, em consonância com a Carta Política, é garantido o direito ao contraditório e ampla defesa, possibilidade de recurso, inclusive revisão das decisões.

1 MINERAÇÃO: ASPECTOS CONSTITUCIONAIS

A vida humana não é possível sem a mineração, por este motivo nossa Carta Magna aborda amplamente o tema em diversos dispositivos. A relevância da mineração na economia origina-se desde a colonização do País por Portugal que passou a ser proprietário do território brasileiro. As riquezas minerais pertenciam a Coroa Portuguesa que concedia o Direito de Lavra¹ aos particulares, obrigando-os ao pagamento da quinta parte dos minerais lavrados em seu território.

O regime constitucional brasileiro do aproveitamento das riquezas minerais segue a tradição dos grandes países mineradores: o Estado detém o domínio e o controle sobre os recursos minerais e consente sua exploração ao particular. O subsolo constitui unidade distinta da do solo para fins de aproveitamento mineral. O Consentimento para Pesquisa mineral é ato administrativo vinculado e definitivo.

O Estado detém e controla o patrimônio mineral, porquanto, o particular quando autorizado pela União adentrará na relação jurídica para que possa ter o direito de explorar os minerais, respeitando o meio ambiente, neste contexto, Lima (s.d.) destaca que:

O regime constitucional da propriedade das jazidas minerais e os regimes de aproveitamento criam uma relação jurídica especial destinada a permitir a transformação do recurso mineral inerte em riqueza, resguardar os direitos dos agentes econômicos e conciliar a sua exploração com os direitos do Estado e do superficiário, com preservação do meio ambiente.²

O Legislador Constituinte de 1988, consciente da importância do setor mineral que é condição essencial a vida humana, e garantia de desenvolvimento econômico sustentável, deu o devido destaque à mineração.

¹ Conjunto de operações coordenadas objetivando o aproveitamento industrial da jazida, desde a extração de substâncias minerais úteis que contiver, até o beneficiamento das mesmas (Art. 36, Código de Mineração).

² LIMA, Paulo César Ribeiro. **Alterações no Direito Minerário Brasileiro**. Disponível em: <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/tema16/2007_8747.pdf>. Acesso em: 10/01/2009.

Os recursos minerais, por princípio constitucional, são propriedade distinta do solo e pertencem à União. Daí derivam-se todos as modalidades legais, regimes de aproveitamento, os procedimentos necessários para tal, e a existência do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), encarregado de normatizar e fiscalizar esses procedimentos. Para fundamentar tais argumentos a Constituição Federal de 1988 (CF/88) prevê no art. 20, IX, que são bens da União: “os recursos minerais, inclusive os do subsolo”.

Por força do art. 20, § 1º é garantida à União, Estados e Municípios participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

Quanto à competência para legislar o art. 22, XII, prevê que compete privativamente a União legislar sobre jazidas, minas, recursos minerais³ metalurgia.

A CF/88 contemplou o mandamento legal previsto no Código de Mineração, diferenciando os termos mais utilizados: (art. 4º) *jazida* é toda massa individualizada de substância mineral ou fóssil, aflorando à superfície ou existente no interior da terra, com valor econômico; enquanto que *mina* é a jazida em lavra, mesmo que esteja suspensa; a *pesquisa mineral* (art. 14) consiste na execução de todos os trabalhos necessários a definição, avaliação, determinação da jazida e exigibilidade do seu aproveitamento econômico; *lavra* (art. 36) são operações coordenadas que visam o aproveitamento industrial da jazida, desde a extração até o beneficiamento das substâncias minerais.

Referente à propriedade dos recursos minerais o art. 176 da CF/88 institui que:

As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

³ Recurso Mineral é uma concentração ou depósito na crosta da Terra, de material natural, sólido, em quantidade e teor e/ou qualidade tais que, uma vez pesquisado, exhibe parâmetros mostrando, de modo razoável, que seu aproveitamento pode ser factível na atualidade ou no futuro.

O mandamento constitucional deixa claro que os recursos minerais não pertencem aos proprietários do solo, mas à União. Segundo Freire,⁴ subsolo é a parte inferior do solo, e minério é qualquer substância metálica. De acordo com a Legislação Minerária, o subsolo são camadas geológicas mineralizadas, superficiais ou não, contendo minerais com utilidade econômica. O subsolo interessa ao mundo jurídico se tiver potencial, efetivo valor econômico ou científico.

O proprietário do solo tem garantido constitucionalmente o direito de participação nos resultados da lavra, tida como uma indenização, um ressarcimento, que deverá ser pago tanto na fase de pesquisa, quanto para a lavra, podendo ser feito através de um acordo entre o pesquisador ou minerador com o superficiário, ou, no Poder Judiciário, ocasião em que o DNPM fará uma avaliação mediante procedimento simplificado, acompanhado pelas partes e apurará os valores a serem pagos pelo titular do direito minerário.

As substâncias minerais só podem ser utilizadas legalmente através dos Regimes de aproveitamento dos Recursos minerais, de maneira que o parágrafo primeiro do art. 176 descreve os requisitos constitucionais para atividade, nos seguintes termos:

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais (...) 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.

Os Regimes de Aproveitamento de Autorização de Pesquisa e Concessão de Lavra serão outorgados a brasileiros ou empresa constituída sob a legislação brasileira, neste caso, desde que a sede e administração sejam no Brasil, na forma da lei, que disciplinará as condições específicas quando estas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.

⁴ FREIRE, William. **Regime jurídico dos recursos minerais no direito brasileiro**: regime constitucional brasileiro e aproveitamento das riquezas minerais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_84/Artigos/PDF/WilliamFreire_rev84.pdf. Acesso em: 15/01/2009.

Sendo os recursos minerais pertencentes à União, constituem monopólio da União (art. 177, V, CF/88) a pesquisa, lavra, enriquecimento, reprocessamento, industrialização e o comércio de minérios. Em teoria econômica, sabe-se que monopólio é a exploração de certo setor de atividade por alguém em caráter singular. Isto equivale a dizer que, ao Poder Público Federal concedeu-se esse privilégio nas matérias ligadas aos minerais.

Porquanto prescreve o art. 225, § 2º da Carta Política, que os recursos minerais, têm natureza jurídica de bens ambientais, essenciais a qualidade de vida dos brasileiros e estrangeiros residentes no País.

De acordo com Fiorillo (2004, p. 297) os recursos minerais, em face de seu valor econômico extraordinário, se harmonizaram no direito constitucional como bens ambientais imediatamente com o art. 225 da CF/88, e mediamente dentro da tutela jurídica da ordem econômica e financeira, dentro de uma fundamentação atrelada evidentemente as necessidades da população em proveito de sua dignidade. O referido artigo criou um Capítulo especial para tratar do Meio Ambiente, integrando-se, na evolução do Direito Constitucional moderno, levando em conta a necessidade de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

2 REGIMES DE APROVEITAMENTO DOS RECURSOS MINERAIS

Os recursos minerais são substâncias de ocorrência natural, que podem ser encontradas na superfície ou no interior da terra, que se extraídas têm utilidade como combustíveis e matérias-primas, devem ser juridicamente tutelados como bens, considerando a importância econômica, significado estratégico e a sua relevância para o controle ambiental.

Fiorillo (2004, p. 297) enumera os bens minerais produzidos no Brasil:

Os metais (bauxita, chumbo, cobre, cromo, estanho, ferro, nióbio, níquel, cobalto, ouro, titânio, tungstênio, zinco, manganês e zircônio), os minerais industriais (amianto, argila, barita, bentônia, calcário, caulim, diamante, feldspato, fluorita, fosfato, grafita, Magnesita, potássio, vermiculita), as gemas e pedras preciosas (esmeralda, diamante, água-marinha, ametista, opala, alexandrita, turmalina, topázio, granada, berilo, morganita, citrino), as rochas ornamentais (granitos, mármores, quartzitos, arenitos) e principalmente os combustíveis e energéticos (turfa, carvão, gás, petróleo e urânio).

As substâncias minerais são encontradas na natureza, no entanto, não são úteis para sociedade se permanecerem em seu estado natural. A qualidade de vida está atrelada à satisfação das nossas necessidades, básicas, fisiológicas e de segurança, que dependem do acesso aos minerais. São frutos da mineração casa, carro, computador, avião, estradas, aeroportos, energia elétrica, dentre outros.

Para que a sociedade utilize das benesses dos minerais que são por sua vez, propriedade distinta do solo e pertencem à União, o artigo 2º do Código de Mineração instituído pelo Decreto-Lei n.º 227/1967, estabelece taxativamente quais são os Regimes de Aproveitamento dos Recursos Minerais, levando em conta fatores como a diversidade das substâncias, dificuldades de aproveitamento e destino da produção, que são:

a) *regime de concessão*, quando depender de concessão do Ministro de Estado de Minas e Energia (MME);

b) *regime de autorização*, quando depender de expedição de alvará de autorização do Diretor-Geral do DNPM;

c) *regime de licenciamento*, quando depender de licença expedida em obediência a regulamentos administrativos locais e de registro da licença no DNPM;

d) *regime de permissão de lavra garimpeira*, quando depender de portaria de permissão do Diretor Geral do DNPM;

e) *regime de monopolização*, quando, em virtude de lei especial, depender de execução direta ou indireta do Governo Federal.

Não são considerados Regimes de Aproveitamento os trabalhos de movimentação de terra, desmonte de materiais *in natura*, indispensáveis, por exemplo, à abertura de vias de transporte, terraplanagens, edificações, quando não comercializados das terras e dos materiais, restringindo-se a utilização na própria obra.

Conforme preceitua o art. 2º, parágrafo único do Decreto-Lei n. 227/67, aos órgãos da Administração direta e autárquica da União, Estados, Distrito Federal e Municípios é consentida a extração dos minerais destinados ao emprego imediato na construção civil desde que sejam o uso e a execução exclusivos para obras públicas.

O art. 7º do CM impõe a exigência da pesquisa e concessão para o aproveitamento das jazidas, nos seguintes termos: “o aproveitamento das jazidas depende de alvará de autorização de pesquisa, do Diretor-Geral do DNPM, e de concessão de lavra, outorgada pelo Ministro de Estado de Minas e Energia”.

Os regimes de autorização e concessão são próprios das substâncias minerais em geral, os demais são específicos, por regularem o aproveitamento de substâncias minerais especiais, ressaltando a possibilidade de alguns poderem ser conhecidos sem uma prévia pesquisa, como acontece com os regimes de licenciamento, lavra garimpeira e extração.

2.1 REGIME DE CONCESSÃO

O Decreto-Lei 227/67, trata do Regime de Concessão, no seu artigo 2º, I, sendo cabível este, quando depender de portaria de concessão do Ministro de Minas e Energia (MME). A utilização deste regime confere ao minerador um título que garante o aproveitamento do recurso mineral, através de portaria do Ministro das Minas e Energia, conhecida também como Portaria de Lavra. Antes da outorga desta portaria, o Diretor-Geral do DNPM emite um Alvará autorizando o interessado a pesquisar determinada substância mineral, de modo a definir sua quantidade, qualidade e distribuição espacial.

O ato administrativo denominado concessão de lavra (...) é um ato administrativo negocial, que incorpora um direito real, através do qual a União consente ao minerador o direito de aproveitar industrialmente seus recursos minerais. Como ato administrativo de natureza negocial, gera efeitos e direitos subjetivos para o minerador e para a União: de um lado o direito de lavar; de outro, o direito de exigir a atividade de lavra e a obrigação de criar mecanismos que possibilitem a atividade mineral sem embaraços. Ambos – União e Minerador – estão vinculados ao Código de Mineração, que outorga direitos e fixa as obrigações de cada parte (FREIRE, 2005, p. 127).

A concessão de lavra mineral é uma atividade econômica, industrial e extrativa, não é serviço público por ser executada por empresa brasileira, levando-se em conta que o art. 173, caput, da Constituição Federal, veda a exploração direta de atividade econômica pela União, salvo se a Constituição Federal estabelecer o contrário.

Com a publicação da Portaria ao minerador é garantido o direito de lavra, sendo este, um ato administrativo que se aperfeiçoa com sua publicação no Diário Oficial da União. A Portaria de Lavra é o título constitutivo da Concessão de Lavra, cria um direito real de aproveitamento da jazida para o minerador, que integrará o seu patrimônio, podendo apenas ser revogado se for prévia e amplamente indenizado.

Uma vez outorgada a Concessão de Lavra ao minerador, este não está obrigado a explorar o minério até o esgotamento da mina, conforme prevê o artigo 55 do CM “subsistirá

a Concessão, quanto aos direitos, obrigações, limitações e efeitos dela decorrentes, quando o concessionário a alienar ou gravar na forma da lei”, assim, é possível tanto alienar, quanto transferir a terceiros a portaria, desde que cumpridas as exigências legais.

O título de concessão de lavra é, pois, um bem jurídico negociável como qualquer outro, apenas sujeito às formalidades da legislação minerária do País. O seu valor econômico integra-se ao patrimônio do titular e é comerciável, como os demais bens particulares. Daí por que, toda vez que a União suprime ou restringe a concessão, fora dos casos de caducidade previstos no Código de Mineração fica obrigada a indenizar o concessionário da lavra (FREIRE, 2005, p. 128).

Seguindo as linhas de Freire (2005, p.128), a Concessão de lavra é um ato administrativo negocial, gera direitos e obrigações recíprocas entre as partes, oponíveis a terceiros que pretendem desconhecê-los ou negá-los. Nestes atos a Administração declara sua vontade de concretizar o negócio jurídico ou outorgar a faculdade ao particular, nas condições estabelecidas pelo Poder Público.

Souza (2003, p. 82) ressalta o caráter econômico da exploração minerária, nos seguintes moldes:

Ambas as atividades – pesquisa e lavra – têm como objetivo o aproveitamento econômico ou aproveitamento industrial da jazida, que se traduz, necessariamente, na busca legítima de lucro, que é uma característica inerente à atividade da empresa privada. Lembre-se, a propósito, que de conformidade com o art. 170 da Constituição Federal, a ordem econômica funda-se na valorização do trabalho e na livre iniciativa.

A concessão de lavra é caracterizada por Freire (2005) como: ato administrativo vinculado, não personalíssimo, cria direito real ao minerador, tem efeito *erga omnes*, caráter patrimonial, é de utilidade pública, transmissível, negociável, renunciável, não é um exercício de atividade pública, é perpétuo, irrevogável, divisível, distinto da propriedade superficiária, suscetível de gravames, exclusivo, confere o direito de lavrar outras substâncias que venham a ser achadas na área, não pode ser embargada por particulares.

Por fim, ressaltamos que a Concessão de Lavra engloba o conjunto de operações coordenadas para o aproveitamento industrial da jazida, desde a extração até o beneficiamento das substâncias.

2.2 REGIME DE AUTORIZAÇÃO

O Regime de Autorização é previsto no art. 2º, II, do Decreto-Lei 227/67, sendo cabível quando depender de expedição de alvará de autorização do Diretor Geral do DNPM, envolve a execução dos trabalhos necessários à definição da jazida, sua avaliação e determinação da execução de seu aproveitamento econômico.

Souza (2003, p. 62) conceitua Autorização de pesquisa da seguinte forma:

A autorização de pesquisa mineral, consubstanciada em um alvará outorgado pelo Diretor-Geral do DNPM, e um ato administrativo vinculado, na certa que, preenchidos todos os requisitos da lei pelo pretendente a autorização não se pode negá-la, sob pena de, em caso a de negativa, estar a ato que assim for emanado afrontando a lei e conter, irremediavelmente, todas as características de ato praticado com desvio de poder.

O Regime de autorização para pesquisa inicia-se através da outorga – procedimento administrativo – que garante ao particular os direitos de: prioridade para o exercício das atividades, autorização para pesquisa e concessão de lavra. Esses direitos são garantidos após o Requerimento de pesquisa, durante o procedimento administrativo, os atos praticados pelo DNPM e MME no decorrer do mesmo, são irretroatáveis e vinculados.

Freire (2005, p. 118) esclarece a diferença existente entre o Requerimento Mineral e os demais Requerimentos administrativos:

O requerimento de Pesquisa com certificação de Prioridade constitui um ato jurídico peculiar, *sui generis*, com natureza completamente diferente dos demais requerimentos administrativos, porque: a) institui, em favor do minerador, o Direito de Prioridade à obtenção do Consentimento para pesquisa e o Consentimento para Lavra. Isso significa que já há um direito subjetivo do minerador à obtenção do Consentimento para Lavra, bastando que cumpra as determinações do Código. b) Afasta os demais pretendentes à mesma área.

O Requerimento de Pesquisa prioritário garante segurança ao titular do Direito Minerário que cumpriu todas as condições estabelecidas e ainda a retribuição financeira pela exploração do mineral. Estes podem ser livremente negociados no mercado, com

conhecimento do DNPM, ainda que somente sejam averbados após a Autorização para Pesquisa. Quanto ao preço, é próprio e contabilizado como ativo na empresa.

O art. 16 do Código Minerário estabelece requisitos a serem cumpridos quando do Requerimento que são:

Art. 16. A autorização de pesquisa será pleiteada em requerimento dirigido ao Diretor-Geral do DNPM, entregue mediante recibo no protocolo do DNPM, onde será mecanicamente numerado e registrado, devendo ser apresentado em duas vias e conter os seguintes elementos de instrução:

I - nome, indicação da nacionalidade, do estado civil, da profissão, do domicílio e do número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda, do requerente, pessoa natural. Em se tratando de pessoa jurídica, razão social, número do registro de seus atos constitutivos no Órgão de Registro de Comércio competente, endereço e número de inscrição no Cadastro Geral dos Contribuintes do Ministério da Fazenda;

II - prova de recolhimento dos respectivos emolumentos;

III - designação das substâncias a pesquisar;

IV - indicação da extensão superficial da área objetivada, em hectares, e do Município e Estado em que se situa;

V - memorial descritivo da área pretendida, nos termos a serem definidos em portaria do Diretor-Geral do DNPM;

VI - planta de situação, cuja configuração e elementos de informação serão estabelecidos em portaria do Diretor-Geral do DNPM;

VII - plano dos trabalhos de pesquisa, acompanhado do orçamento e cronograma previstos para sua execução.

Tramitado o procedimento administrativo, encontrando-se em dia e em ordem o pleito e a documentação, que o acompanha e sendo livre a área pretendida, outorgar-se-á, por ato do Diretor-Geral do DNPM o Alvará, que permitirá ao titular executar a pesquisa mineral proposta em qualquer parte do território nacional, em terras públicas ou privadas, salvo as exceções constitucionais e legais.

O prazo de vigência da autorização de pesquisa não excederá a três anos, podendo ser prorrogado pelo mesmo período, desde que, antes do término de vigência do alvará seja requerida a prorrogação tecnicamente justificada.

Souza (2003, p. 530) trata da seguinte maneira sobre os prazos:

O prazo de três anos de vigência de uma autorização de pesquisa não é igual para toda e qualquer substância mineral, cabendo ao Diretor-Geral do DNPM estipulá-lo, levando em conta cada substância, o que se encontra devidamente regulado.

Assim, o titular da autorização de pesquisa não está limitado ao prazo da vigência do alvará, podendo antecipá-lo com a apresentação do relatório final de pesquisa; enquanto que o prazo para o início dos trabalhos é de 60 (sessenta) dias, conforme estabelece o art. 29 do CM.

As pesquisas minerais poderão ser executadas pelo titular somente na área requerida no título, mas, em se tratando de zona onde haja a mesma formação geológica, um mesmo plano comum para mais de uma área poderá ser proposto, desde que previamente comunicado ao DNPM e por ele aprovado.

As autorizações de pesquisa mineral são outorgadas para as substâncias minerais objeto do requerimento formulado ao DNPM pelo interessado. Caso seja encontrada outra substância mineral durante a realização dos trabalhos de pesquisa, mediante comunicação ao órgão autorizador poderá a nova substância ser também objeto de pesquisa. As outorgas de autorizações de pesquisa estão sujeitas a limitações para efeito de emissão do ato e de operação.

As unidades de conservação ambiental (SNUC) estão reguladas por lei que estabeleceu diversas restrições ao exercício de atividades de qualquer natureza em áreas definidas como de preservação e conservação permanentes.

Deverão todos e quaisquer empreendedores, inclusive os que pretenderem a execução de pesquisa mineral, se submeter aos ditames da lei e promover a adequação da atividade pretendida aos licenciamentos próprios nos órgãos ambientais.

Não sendo o titular da autorização de pesquisa o proprietário do solo onde ela se realizará, ele deverá indenizar o superficiário dos prejuízos que a pesquisa mineral lhe causar, e pagar-lhe pela ocupação efetiva de terrenos durante a pesquisa.

A Lei confere a possibilidade de extração das substâncias minerais, em caráter excepcional, ao minerador que detiver título válido, para extrair substância enquanto executa a pesquisa.

A Lei confere a possibilidade de extração das substâncias minerais, em caráter excepcional, ao minerador que detiver título válido, para extrair substância enquanto executa a pesquisa.

Art. 22, § 2º. É admitida, em caráter excepcional, a extração de substâncias minerais em área titulada, antes da outorga da concessão de lavra, mediante prévia autorização do DNPM, observada a legislação ambiental pertinente.

O titular da autorização deverá apresentar no final dos trabalhos de pesquisa ao DNPM um relatório circunstanciado dos trabalhos desenvolvidos, que poderá aprová-lo, ficando comprovada e admitida, pela autoridade competente, a existência da jazida; negar-lhe aprovação, caso demonstrada a insuficiência dos trabalhos de pesquisa ou deficiência técnica na elaboração do relatório; arquivá-lo, não havendo sido comprovada a existência de jazida ou, sobrestar a decisão por motivos técnicos justificados.

Somente com a aprovação do relatório de pesquisa pela autoridade competente que a jazida efetivamente passará a existir.

2.3 REGIME DE LICENCIAMENTO

O regime de licenciamento mineral sobrevém do consentimento da União ao particular para a lavra de minerais que tenham como particularidade básica a sua imediata utilização na construção civil. É facultado excepcionalmente ao proprietário do solo ou a quem dele tiver expressa autorização, salvo se a jazida estiver estabelecida em imóveis pertencentes a pessoas de Direito Público, conforme o disposto na Lei n.º 6.567, de 24 de setembro de 1978.

Souza (2003, p. 99) assim delinea este regime de aproveitamento:

O licenciamento mineral pode ser considerado um regime intermediário quanto à complexidade técnica no aproveitamento mineral e, conseqüentemente, quanto ao grau de exigências por parte da Administração Pública, situando-se entre o regime de concessão de lavra, que requer técnicas mais complexas, e o regime de permissão de lavra garimpeira, com técnicas mais singelas.

O aproveitamento por este regime dispensa a pesquisa mineral e, em alguns casos, a elaboração do plano de aproveitamento econômico da jazida, estes que são requisitos obrigatórios para a utilização do regime de concessão de lavra.

Art. 1º - Poderão ser aproveitados pelo regime de licenciamento, ou de autorização e concessão, na forma da Lei:

I - Areias, cascalhos e saibros para utilização imediata na construção civil, no preparo de agregados e argamassas, desde que não sejam submetidos a processo industrial de beneficiamento, nem se destinem como matéria-prima à indústria de transformação;

II - rochas e outras substâncias minerais, quando aparelhadas para paralelepípedos, guias, sarjetas, moirões e afins;

III - argilas usadas no fabrico de cerâmica vermelha;

IV - rochas, quando britadas para o uso imediato na construção civil e os calcários empregados como corretivos de solo na agricultura.

Parágrafo Único - O aproveitamento das substâncias minerais referidas neste artigo fica adstrito à área máxima de cinquenta hectares.

Consideram-se substâncias minerais de emprego imediato na construção civil, para fins de aplicação do disposto no [Decreto nº 3.358, de 2 de fevereiro de 2000](#): areia, cascalho e saibro, quando utilizados *in natura* na construção civil e no preparo de agregado e argamassas; material sílico-argiloso, cascalho e saibro empregados como material de empréstimo; rochas, quando aparelhadas para paralelepípedos, guias, sarjetas, moirões ou lajes para calçamento; rochas, quando britadas para uso imediato na construção civil.

A utilização por Licenciamento é limitada a área máxima de cinquenta hectares, caso sejam requeridas áreas contíguas sob o regime de licenciamento mineral, e pertencentes a um mesmo titular, também deve ser limitado a esta área máxima.

Os recursos minerais abrangidos, não estão sujeitos unicamente ao aproveitamento sob o regime de licenciamento mineral, uma vez que podem ser aproveitados também sob o regime de autorização de pesquisa e por concessão de lavra.

O direito de lavra dos recursos minerais aproveitáveis tanto pelo regime de licenciamento quanto pelo regime de autorização de pesquisa e concessão de lavra é concedido aquele que primeiro o requer ao DNPM. Assim, independentemente de quem o requerer (proprietário do solo ou terceiros) e sob que regime se quiser aproveitar o recurso mineral (licenciamento ou autorização de pesquisa e concessão de lavra), a regra é a da prioridade.

O licenciamento mineral requer a outorga de dois atos administrativos: a licença específica, a ser expedida pelo Município em que se encontra a jazida que se pretende lavrar, e a autorização do DNPM para se lavrar o recurso mineral (SOUZA, 2003, p. 103).

de mais de um município. Após a expedição, cabe ao DNPM autorizar o próprio aproveitamento mineral.

Mediante formulário padronizado de [pré-requerimento eletrônico](#), o [Registro de Licença](#) deverá ser pleiteado, disponível para preenchimento no [site do DNPM](#) na internet, que deverá ser impresso e protocolado na forma e prazo fixados na [Portaria DNPM nº 268, de 27 de setembro de 2005](#), no Distrito em cuja circunscrição situa-se a área pretendida, onde será numerado, autuado e registrado.

De acordo com o [artigo 4º da Portaria DG DNPM nº 266/08](#), o requerimento impresso de [Registro de Licença](#) deverá conter, obrigatoriamente, os seguintes documentos de instrução:

I - em se tratando de pessoa física, comprovação da nacionalidade brasileira, ou, tratando-se de pessoa jurídica, comprovação do número de registro da sociedade no Órgão de Registro do Comércio de sua sede e do CNPJ;

II - licença específica expedida pela autoridade administrativa competente do(s) município(s) de situação da área requerida;

III - declaração de ser o requerente proprietário de parte ou da totalidade do solo e/ou instrumento de autorização do(s) proprietário(s) para lavrar a substância mineral indicada no requerimento em sua propriedade ou assentimento da pessoa jurídica de direito público, quando a esta pertencer parte ou a totalidade dos imóveis, excetuando-se as áreas em leito de rio;

IV - planta de situação da área objetivada na forma estabelecida na [Portaria DNPM nº 263, de 10 de julho de 2008](#);

V - memorial descritivo da área objetivada na forma estabelecida na [Portaria DNPM nº 263, de 10 de julho de 2008](#);

VI - [anotação de responsabilidade técnica – ART](#) original do profissional responsável pela elaboração do memorial descritivo e da planta de situação;

VII – plano de aproveitamento econômico, assinado por profissional legalmente habilitado, acompanhado da respectiva anotação de responsabilidade técnica, quando o empreendimento envolver desmonte com uso de explosivos ou operação de unidade de beneficiamento mineral, inclusive instalações de cominuição, excetuando-se peneiramento na produção de agregados;

IX - procuração pública ou particular com firma reconhecida, se o requerimento não for assinado pelo requerente; e

X - prova de recolhimento dos emolumentos fixados em Portaria do DNPM.

Expirando o prazo da licença municipal, da autorização do proprietário do solo ou do assentimento do órgão público ainda na fase de requerimento de [Registro de Licença](#), em trinta dias, deverá o requerente protocolizar, novos elementos essenciais, dispensada qualquer exigência por parte do DNPM, sob pena de indeferimento do requerimento de [Registro de Licença](#).

Conforme prevê [o artigo 17 da Portaria DG DNPM nº 266/08](#), outorgado o título de licenciamento, a extração efetiva da substância mineral ficará condicionada à emissão e à vigência da licença ambiental de operação.

A responsabilidade técnica pelos trabalhos de lavra deverá ser exercida por profissional legalmente habilitado, comprovada mediante [Anotação de Responsabilidade Técnica – ART](#).

A vigência do título de licenciamento será limitada ao menor prazo de validade entre os estabelecidos na licença municipal, na autorização do proprietário do solo ou no assentimento da pessoa jurídica de direito público, na ausência dos prazos, a licença será por tempo indeterminado.

Deve o minerador licenciado lavrar apenas o recurso mineral que lhe foi outorgado, observar, nos trabalhos de lavra, as normas regulamentares, e, ainda, observar os limites e soluções ambientais a que se obrigou perante os órgãos ambientais competentes.

O [Registro de Licença](#) poderá ser objeto de [cessão](#) ou [transferência](#), desde que o cessionário satisfaça os requisitos legais exigidos, só terão validade depois de devidamente averbados no DNPM.

2.4 REGIME DE PERMISSÃO DE LAVRA GARIMPEIRA

Permissão de lavra garimpeira é o consentimento da União Federal para o aproveitamento de jazida mineral que, por sua natureza, dimensão, localização e utilização econômica, pode ser lavrada independentemente de prévia pesquisa.

O objetivo deste regime de aproveitamento é confirmar, definir e avaliar a existência de um depósito mineral, assim, poucos jazimentos prescindem de pesquisa, limitado a área máxima de 50 hectares. A Lei 7.805/89 favoreceu o garimpeiro, oferecendo condições jurídicas semelhante aos demais regimes de aproveitamento.

Como os demais regimes, o conceito de permissão de lavra garimpeira não se confunde com conceito de permissão utilizado no Direito Administrativo, trata-se de permissão com características próprias, que não se identifica com a permissão dos serviços públicos.

Na lição de Bandeira de Mello (2006, p. 715) a permissão de serviço público é:

Ato unilateral e precário, *intuitu personae*, através do qual o Poder Público transfere a alguém o desempenho de um serviço de sua alçada, proporcionando, à moda do que faz a concessão, a possibilidade de cobrança de tarifas dos usuários. Dita outorga se faz por licitação (art. 175 da Constituição Federal) e pode ser gratuita ou onerosa, isto é, exigindo-se do permissionário pagamento (s) como contraprestação.

Freire (2006, p. 152) apresenta um paralelo entre a permissão do serviço e a permissão de lavra garimpeira nos seguintes termos:

A permissão clássica é ato administrativo negocial, através do qual o Poder Público permite ao particular a execução de serviços de interesse coletivo, ou uso especial de bens públicos. Tem caráter discricionário e precário, sendo, por isso, sujeito a modificação unilateral pela Administração. (...) A permissão de lavra garimpeira, ao contrário, constitui ato administrativo vinculado ao requerimento prioritário, que cria um direito de lavra em favor do garimpeiro ou cooperativa sem qualquer atributo de discricionariedade ou precariedade. O permissionário não realiza um serviço público, mas uma atividade eminentemente produtiva.

São considerados minerais garimpáveis o ouro, diamante, cassiterita, columbita, tantalita e wolframita, nas formas aluvionar, eluvionar, sheelita, as demais gemas, rutilo, quartzo, berilo, muscovita, espodumenio, lipedolita, feldspato, mica e outros, em tipos de ocorrência que vierem a ser indicados pelo DNPM.

De acordo com o art. 21, XXV da Carta Política, é competência da União estabelecer as áreas e condições destinadas ao exercício da atividade garimpeira, na forma associativa. O art. 174, parágrafos 3º e 4º estabelece que o Estado deverá favorecer a organização da atividade garimpeira em cooperativas, e assegurar a prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas garimpáveis, onde estejam atuando e nas fixadas em conformidade com o artigo 21, XXV, da Constituição Federal.

Para se obter a Permissão de Lavra Garimpeira é necessário o Licenciamento concedido pelo órgão ambiental competente, desde que seja apresentado o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), e do assentimento da autoridade administrativa do município, quando situado em área urbana.

É autorizada a transferência da Permissão a terceiros, com anuência expressa do DNPM, atentando-se para o fato de que se for pessoa física o novo titular, deverão ser seguidos requisitos próprios, e caso seja cooperativa, é imprescindível a aprovação pela Assembléia Geral.

A Portaria n.º 336, de 23 de dezembro de 1998, do Diretor-Geral do DNPM, dispõe sobre a faculdade de transformação do Regime de Permissão de Lavra Garimpeira para o Regime de Autorizações e Concessões nos casos em que o DNPM, julgar necessário a realização de pesquisa.

2.5 REGIME DE MONOPÓLIO

A CF/88 prevê o monopólio de certas atividades, arroladas no art. 177: pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluídos; refinação do petróleo natural ou estrangeiro; importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas; transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, transporte através de conduto, petróleo bruto, derivados e gás natural de qualquer origem; pesquisa, a lavra, enriquecimento, reprocessamento, industrialização e comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados.

Atividades monopolizadas não se confundem com serviços públicos. Constituem-se, também elas, em 'serviços governamentais', sujeitos, pois, as regras do Direito Privado. Correspondem, pura e simplesmente, a atividades econômicas subtraídas do âmbito da livre iniciativa. Portanto, as pessoas que o Estado criar para desenvolver estas atividades não serão prestadoras de serviço público (BANDEIRA DE MELO, 2006, p. 765).

Constitucionalmente o monopólio de direito, é privativo da esfera federal, como forma de intervenção do Estado na ordem econômica, não ocorrendo no âmbito dos Estados, Distrito Federal ou dos Municípios.

Os monopólios têm por objeto a totalidade ou parte da atividade incidente e sobre serviços públicos de âmbito nacional, sobre serviços dessa natureza, limitados ao campo das circunscrições político-administrativas menores.

Freire (1996, p. 168) conceitua monopólio, destaca a afastabilidade do princípio da prioridade, nestes termos:

Monopólio legal é o poder e o privilegio reservados ao Estado, de exercer determinada atividade, controlando o comércio e fixando preços, com expressa exclusão da participação ou concorrência com particulares. O exercício da atividade mineral, sob o regime de monopólio, afasta a aplicação do princípio da prioridade e a participação do superficiário no resultado da lavra.

O monopólio inclui os riscos e resultados decorrentes das atividades envolvidas, é vedado à União ceder ou conceder qualquer tipo de participação, na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural, exceto os royalties regulados no art. 20, parágrafo 1º, da Constituição Federal.

3 CONCESSÃO DE LAVRA

A Concessão de Lavra é o Regime de Aproveitamento dos Recursos Minerais, que confere ao minerador o direito exclusivo de explorar e aproveitar os recursos minerais, desde que sejam cumpridos os requisitos legais. Após a outorga da concessão deverá o interessado cumprir todas as obrigações impostas para que reste protegido o direito exclusivo e excludente à exploração integral, assegurado pelo título.

A concessão de lavra é o consentimento da União ao particular para exploração de suas reservas minerais e, desde a sua outorga, erige-se numa verdadeira *property*(...), com valor econômico proporcional ao da jazida, uma vez que tal concessão faculta a exploração do minério pelo concessionário, até o esgotamento da mina, e é alienável e transmissível a terceiros que satisfaçam as exigências legais e regulamentares da mineração (FREIRE, 1996, p. 101).

Freire (1996) expõe aspectos conceituais e os direitos do concessionário, a concessão não é um acordo nem mesmo contrato administrativo, não pode ser realizada *intuitu personae*, mas é sim uma atividade extrativa, econômica e industrial que deve ser executada por empresas brasileiras de capital nacional, com a publicação da Portaria, a União cria um direito de lavra em favor do minerador.

A concessão mineraria é ato administrativo vinculado e definitivo, legalmente outorgada em caráter perpétuo, operando até a exaustão da jazida, renúncia ou abandono, por inadimplemento do concessionário, ou por interesse público, nesta hipótese mediante expropriação, na forma da lei.

São assegurados ao concessionário direitos sobre conteúdo e substância:

- a) usar e gozar da mina, explorando-a em seu benefício, sem ônus especial, salvo, os tributos gerais;
- b) dispor livremente da sua concessão transferindo-a para terceiros ou alienando qualquer outro bem de propriedade privada;

c) posse e pode reavê-la de terceiros;

d) prazo indeterminado, perpétua, somente pode ser perdida nos casos especificados em lei.

Souza (2003, p. 88) resume aspectos que diferenciam a concessão minerária da propriedade privada:

A Concessão minerária apresenta contornos que a aproximam da propriedade privada, sem com esta, entretanto confundir-se. De fato, a concessão cria, em favor do ente privado, o que a doutrina intitula de um direito público subjetivo relativamente a bens cuja apropriação é, em princípio, vedada ou esta rigorosamente fixada em lei.

A concessão mineral transfere direitos patrimoniais do Estado para uma entidade privada que passa a gerir o recurso com exclusividade, por sua conta e risco, respeitadas as condições fixadas e a consecução da utilidade pública que constitui a finalidade básica da própria concessão.

A competência é do Estado para outorgar os títulos minerários e ainda intervir nas atividades de mineração sempre que houver desrespeito aos requisitos ou ao interesse nacional.

O Presidente da República delega através do Decreto 598, de 08/07/92 competência ao Ministro do MME para a outorgar da portaria de concessão mineral, que se aperfeiçoa com sua publicação no Diário Oficial da União.

A competência para conferir todas publicações foi delegada ao DNPM, que se constatar qualquer erro relevante, deverá republicar o ato e, por conseguinte, o reinício da contagem do prazo para início dos trabalhos.

3.1 NATUREZA JURÍDICA DA CONCESSÃO MINERAL

A legislação minerária distingue conceitos clássicos do direito administrativo e do direito minerário, que são ramos autônomos, o termo concessão tem em comum nos dois institutos o fato de ser ato unilateral da Administração, que submete o particular a condições pré-fixadas em leis e regulamentos específicos; diferentes por não ser contrato administrativo, não ser realizado *intuitu personae*, e ser atividade econômica, industrial e extrativa.

Segundo Bandeira de Mello (2006, p. 664) a concessão de serviço público é:

Instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço.

Quanto à natureza jurídica da concessão administrativa, Bandeira de Mello (2006, p. 674) ressalta que:

A concessão é uma relação jurídica complexa, composta um de um ato regulamentar do Estado que fixa unilateralmente condições de funcionamento, organização e modo de prestação do serviço, isto é, as condições em que será oferecido aos usuários; de um ato-condição por meio do qual o concessionário voluntariamente se insere debaixo da situação jurídica objetiva estabelecida pelo Poder Público, e de contrato, por cuja via se garante a equação econômico-financeiro resguardando os legítimos objetivos de lucro do concessionário.

Percebemos que a concessão de serviço público satisfaz os critérios da regularidade e da continuidade na prestação do serviço e é tarifada, em contrapartida, a concessão no direito minerário outorga um privilégio ao ente privado de um bem patrimonial da União, a natureza é de um direito transmissível e sujeito a registro público.

O termo concessão se utilizado no direito minerário é criticado com as seguintes palavras:

O termo concessão é inadequado para designar o consentimento da União ao particular para explorar jazidas minerais, porque confunde esse ato

administrativo de natureza especial com as concessões clássicas de Direito Administrativo. Melhor seria ter o legislador adotado a expressão Consentimento para Lavra, criando terminologia própria para designar esse ato administrativo de natureza eminentemente minerária (SOUZA, 2003, p. 301).

Significativas são as palavras de Palasi para a compreensão da natureza jurídica da concessão de lavra.

Concessão mineral é a investidura de um direito exclusivo e excludente de aproveitar as substâncias minerais ou metálicas que constituem seu objeto. (...) Não se trata de uma propriedade do solo, nem tão pouco dos minerais objeto da concessão. Não é, também, um usufruto do produto das minas, mas, sim, um direito de apropriação das substâncias minerais. (PALASI, 1959 apud SOUZA, 2003, p. 77).

Ainda no mesmo sentido, é apontado o entendimento de Meirelles:

O título de concessão de lavra e, pois, um bem jurídico negociável como qualquer outro, apenas sujeito as formalidades da legislação minerária do País. O seu valor econômico integra-se ao patrimônio do titular e é comerciável como os demais bens particulares. (...) O conteúdo do decreto de concessão de lavra outorga ao particular a faculdade de explorar a jazida pesquisada e garante-lhe a posse da mina para os fins concedidos (PALASI, 1959 apud SOUZA, 2003, p. 77).

De acordo com Vega (1964) apud Souza (2003:80) a concessão mineral é um ato soberano do Poder Público, que se reveste das características de um contrato de direito público. Ressalta ser indiscutível o caráter administrativo da concessão mineral pelos seguintes fundamentos: a) a legislação considera as jazidas minerais como um patrimônio da Nação; b) direito passível de caducidade nos casos previstos em lei; c) apresenta profundas limitações quanto à disponibilidade, forma de utilização e aos gravames dos direitos outorgados pelo poder público.

Neste contexto, para esclarecer melhor a diferenciação dos institutos minerários e público, Souza (2003, p. 77) descreve que:

A concessão mineral tem caráter translativo, mas não cria um direito real “ex novo” no primeiro momento, quando apenas transfere parte do patrimônio mineral da Nação para o particular. O caráter bilateral ou negocial da concessão minerária apenas cria um direito real *ex novo*, no segundo momento, ou seja, na fase de produção ou lavra, uma vez que, na etapa de pesquisa, existem apenas a adesão do interessado a condições legais e regulamentares pré-fixadas e a sua submissão a outras normas específicas baixadas pela Administração.

Por fim, todos os entendimentos apresentados demonstram a distinção da concessão minerária com a concessão clássica de Direito Administrativo. Assim, tem-se que a concessão mineral é a investidura de um direito exclusivo e excludente de aproveitar os recursos minerais que constituem o seu objeto, um direito de apropriação das substâncias minerais.

O Estado como sujeito ativo do Poder Público, detém o domínio sobre os recursos naturais e o administra, atuando como Poder Concedente e atua na fiscalização das atividades desenvolvidas pelo concessionário.

3.2 REQUISITOS LEGAIS PARA OBTENÇÃO DA CONCESSÃO DE LAVRA

A Concessão de Lavra é outorgada ao minerador desde que sejam cumpridos os requisitos legais estabelecidos. De acordo com o art. 37 do Código de Mineração são condições para outorga da Lavra:

- a) existência de jazida pesquisada e Relatório aprovado pelo DNPM;
- b) área de lavra adequada à condução técnico-econômica dos trabalhos de extração e beneficiamento, respeitados os limites da área de pesquisa.

O Decreto 62.934 de 02 de julho de 1968 regulamenta o Código de Mineração, na primeira parte do artigo 47 dispõe que “somente as firmas individuais ou as sociedades autorizadas a funcionar como empresa de mineração poderão habilitar-se à concessão de lavra”, assim, somente pessoa jurídica poderá obter a outorga da Lavra.

Neste contexto, Freire (1996, p. 104) esclarece que não será indeferido o requerimento, se o minerador detiver o comprovante do pedido do alvará para funcionar como

empresa de mineração, estando este em curso no DNPM e pendente de decisão. O minerador terá um prazo para que se publique o alvará para funcionamento como empresa de mineração.

O minerador que objetiva lavrar os minerais, carecerá de observar o disposto no art. 38 do CM, além das condições já mencionadas, deve o titular da autorização de pesquisa, ou seu sucessor elaborar requerimento dirigido ao MME, com duas cópias e instruído com os seguintes elementos de informação e prova:

a) certidão de registro, no Departamento Nacional de Registro do Comércio, (DNRC) da entidade constituída;

O Decreto 62.934 de 02 de julho de 1968 regulamenta o Código de Mineração, na primeira parte do artigo 47 dispõe que “somente as firmas individuais ou as sociedades autorizadas a funcionar como empresa de mineração poderão habilitar-se à concessão de lavra”, assim, somente pessoa jurídica poderá obter a outorga da Lavra.

b) designação das substâncias, indicação do Alvará de Pesquisa outorgado, e de aprovação do Relatório;

Neste inciso, o legislador requer a qualificação da substância mineral que se pretende. Por ser a concessão de lavra o regime de aproveitamento que envolve grande parte das substâncias minerais⁵, os processos de avaliação da jazida, extração e beneficiamento mineral são mais complexos, exigem do minerador mais investimentos e têm risco mais elevado.

Deferido o requerimento é expedido o Alvará de Pesquisa pelo Diretor-Geral do DNPM, autorizando a execução dos trabalhos de pesquisa.

Ao cabo dos trabalhos de pesquisa, deverá o titular da autorização apresentar, no prazo legal, ao DNPM um Relatório de Pesquisa contendo, em especial, reservas e teores da substância mineral pesquisada, e a pré-viabilidade econômica do empreendimento a ser

⁵ São substâncias minerais produzidas no Brasil; metais, minerais industriais, gemas, rochas ornamentais, combustíveis e energéticos.

implantado. A autoridade competente, aprovando o relatório, comprovará e admitirá a existência da jazida.

c) denominação e descrição da localização da lavra; confrontações com autorização de pesquisa e concessões de lavra vizinhas, se as existir, e indicação do Distrito, Município, Comarca e Estado, e, além disso, nome e residência dos proprietários do solo ou posseiros;

A cerca desta exigência, Freire (1996, p.109) explana que as divisas subterrâneas entre áreas de autorização de pesquisa ou lavra serão a superfície vertical das linhas divisórias do solo. A violação dessa linha, ainda que por galerias subterrâneas sem nenhuma interferência com a superfície, é irregular e enseja pagamento de participação no resultado da lavra ao superficiário.

d) definição gráfica da área pretendida;

O art. 38 em seu inciso IV do Código Minerário, descreve pormenorizadamente as informações que obrigatoriamente deverão estar incluídas no requerimento de lavra:

Definição gráfica da área pretendida, delimitada por figura geométrica formada, obrigatoriamente, por segmentos de retas com orientação Norte-Sul e Leste-Oeste verdadeiros, com 2 (dois) de seus vértices, ou excepcionalmente 1 (um), amarrados a ponto fixo e inconfundível do terreno, sendo os vetores de amarração definidos por seus comprimentos e rumos verdadeiros, e configuradas, ainda, as propriedades territoriais por ela interessadas, com os nomes dos respectivos superficiários, além de planta da situação.

e) servidões que deverá gozar a mina;

A Legislação Minerária trata da servidão de mina como um direito de uso na propriedade de terceiros em favor da exploração e aproveitamento da jazida mineral, que é constitucionalmente um bem da União.

A servidão de mina exige do imóvel serviente, tanto o uso do solo propriamente dito, como o uso do subsolo, por ser no subsolo que se concentram a pesquisa e a extração do minério e é no solo que são desenvolvidas atividades de beneficiamento do minério,

transporte, lavagem do minério, dentre outras. A servidão para lavra institui-se dentro e fora da área da concessão. Pode ser temporária ou definitiva, dependendo de sua utilidade para a exploração ou conservação da mina.

Souza (2003, p. 153) define o que vem a ser servidão de mina:

Servidão de mina é o instrumento para viabilizar tanto a execução dos trabalhos de pesquisa na etapa inicial da exploração da jazida, a lavra propriamente dita, em continuidade a pesquisa, mas também o beneficiamento do minério, o transporte, enfim, a utilização do que for necessário da propriedade de terceiros em benefício do aproveitamento dos recursos minerais, que se apresentam como um interesse específico da União Federal, e por isso mesmo público.

A indicação da (s) servidão (dões) que a mina gozar, é um requisito que contribui para viabilização do aproveitamento das jazidas e minas existentes, pois a rigidez locacional e as características naturais de formação de riquezas minerais, se apresentam em um local específico e dificilmente se repetem em outro território.

A servidão de mina é autorizada pelo DNPM, mediante apresentação pelo titular da concessão mineraria de requerimento que demonstre precisão do uso de área de terceiros para aproveitamento mineral, instruído com planta de locação da concessão, indicando o perímetro da servidão pleiteada e as atividades a serem desenvolvidas.

O art. 85 do Regulamento do CM faculta ao DNPM, a comprovação da necessidade alegada, através de visitas *in loco*, ajustes técnicos necessários. Cabendo ao diretor do DNPM a outorga da servidão de mina, em despacho fundamentado, servindo a amparar as atividades do concessionário desenvolvidas em área de terceiros, amigavelmente ou judicial, se os proprietários dos prédios servientes forem contra, seja pela área a ser utilizada, seja pelo quantum a ser pago a título de compensação pelo uso.

f) plano de aproveitamento econômico da jazida (PAE);

O PAE (relatório técnico a ser elaborado sob responsabilidade de um engenheiro de Minas) precisa ser apresentado ao DNPM até um ano após da publicação da aprovação do Relatório Final de Pesquisa (RFP), devendo constar o estudo técnico-econômico do

aproveitamento da jazida mineral e apreciação econômica de viabilidade do empreendimento, juntamente com o Plano de Lavra, dimensionamento dos aparelhamentos, beneficiamento, Plano de Resgate e Salvamento.

A LAVRA é requerida mediante petição acompanhada do PLANO DE APROVEITAMENTO ECONÔMICO DA JAZIDA (“PAE”), assinado por TÉCNICO legalmente habilitado, com prova de pagamento da ART ao CREA de domicílio do profissional ou do local onde se situa a área, MEMORIAL DESCRITIVO do campo pretendido para a lavra, indicação das SERVIDÕES de que deverá gozar a futura MINA, MAPAS mostrando a localização e situação da área pleiteada e ATESTADO DE CAPACIDADE FINANCEIRA. O “PAE” deverá guardar uma relação com o RELATÓRIO FINAL DE PESQUISA DA SUBSTÂNCIA MINERAL aprovado pelo DNPM, e apresenta um estudo técnico-econômico da lavra e do beneficiamento da substância mineral que ocorre na área pleiteada já sob a forma de uma JAZIDA.⁶

g) prova de disponibilidade financeira ou da existência de compromissos de financiamento, indispensáveis para execução do plano de aproveitamento econômico e operação da mina.

O concordatário⁷ não pode ser considerado, econômica ou financeiramente incapaz de realizar pesquisa de lavra, levando em conta que se trata de um devedor que almeja a regularização de sua situação econômica, não há que se falar em falência.

A empresa que tenha tido sua falência decretada, não preencherá este requisito, no entanto, a falência posterior a publicação da portaria de lavra não atinge o título. O mesmo não ocorre porém, em caso de insolvência na fase de requerimento.

Cabe ao DNPM a análise dos requisitos, cumprido todos, ao minerador ensejará a Concessão pelo Ministro de Minas e Energia de uma portaria, que é o documento necessário para que o interessado obtenha a Licença de Operação (LO) e possa aproveitar a substância mineral.

⁶ IBRAM. **Aspectos práticos da Legislação Minerária Brasileira**. Disponível em: http://www.ibram.org.br/150/15001005.asp?ttCD_CHAVE=9341. Acesso em: 10/01/2009.

⁷ Concordata é benefício concedido por lei ao negociante insolvente e de boa-fé para evitar ou suspender a declaração de sua falência, ficando obrigado a liquidar suas dívidas de acordo com a sentença.

4 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

O Código de Mineração e a Lei 8.876/94 atribuem à autarquia DNPM competência para regular e fiscalizar a atividade minerária, comercialização e industrialização de matérias primas.

O art. 3º, inciso VI, da Lei 8.876/94 dispõe sobre a competência do DNPM de aplicar sanções aos infratores, nos seguintes termos:

Art. 3º - A Autarquia DNPM terá como finalidade promover o planejamento e o fomento da exploração e do aproveitamento dos recursos minerais, e superintender as pesquisas geológicas, minerais e de tecnologia mineral, bem como assegurar, controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração em todo o território nacional, na forma do que dispõe o Código de Mineração, o Código de Águas Minerais, os respectivos regulamentos e a legislação que os complementa, competindo-lhe, em especial:

VI - fiscalizar a pesquisa, a lavra, o beneficiamento e a comercialização dos bens minerais, podendo realizar vistorias, autuar infratores e impor as sanções cabíveis, na conformidade do disposto na legislação minerária.

As sanções as quais se sujeitarão os mineradores que deixarem de cumprir as obrigações decorrentes da concessão de lavra, serão conforme prevê o art. 63 do CM:

O não cumprimento das obrigações decorrentes das autorizações de pesquisa, das permissões de lavra garimpeira, das concessões de lavra e do licenciamento implica, dependendo da infração, em:

I - advertência;

II - multa; e

III - caducidade do título.

§ 1º. As penalidades de advertência, multa e de caducidade de autorização de pesquisa serão de competência do DNPM.

Assim, ao DNPM incumbe a fiscalização da atividade minerária, em aspectos técnicos, econômicos e o adequado controle das condições ambientais e sanitários dos trabalhos de lavra.

4.1 PRINCÍPIOS INFORMADORES DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO MINERÁRIO

O DNPM deverá seguir o procedimento administrativo para aplicação das sanções, que é previsto pela Lei Federal 9.784/99, sujeito a observância dos princípios da *legalidade objetiva, oficialidade, informalismo, verdade material e garantia de defesa*.

O princípio da *legalidade objetiva* estabelecido nos incisos I e II do parágrafo único do art. 2º da Lei 9.784/99, conforme ensinamento de Meirelles (2001, p. 646) “todo processo administrativo há que embasar-se, portanto, numa norma legal específica para apresentar-se com legalidade objetiva, sob pena de invalidade”.

O princípio da *oficialidade* impõe a movimentação do processo administrativo ao DNPM, mesmo que instaurado por provocação do particular, uma vez instaurado, passa a pertencer ao Poder Público, a quem compete seu impulsionamento, até a decisão. Em decorrência deste princípio, o processo não se extingue pelo decurso do tempo, salvo se expresso em lei. A inadmissibilidade de provas obtidas por meios ilícitos também decorre deste mandamento, previsto no art. 30 da Lei 9.784/99. Bandeira de Mello (2005, p. 472) enfatiza que cabe a Administração a impulsão de ofício, ou seja, o empenho na condução e desdobramento da sequência de atos que compõe o procedimento administrativo até sua conclusão.

O *informalismo* dispensa formas rigorosas para o processo administrativo, principalmente para os atos a cargo do particular. Meirelles (2001, p. 647) ressalta que “bastam as formalidades estritamente necessárias a obtenção da certeza jurídica e a segurança procedimental”.

A *verdade material* é o princípio que permite a Administração utilizar toda e qualquer prova lícita da qual tenha conhecimento, desde que a faça transcrever para o processo. É a busca da verdade material em embate com a verdade formal.

A *Garantia de defesa* estabelece tanto a observância do rito adequado quanto a cientificação do processo ao interessado, a oportunidade para contestar a acusação, produzir prova de seu direito, acompanhar os atos da instrução e utilizar-se dos recursos cabíveis.

Assim, são os mencionados princípios imprescindíveis para a validade do procedimento administrativo, além destes, o art. 2º, parágrafo único da Lei 9.784/99 prevê os seguintes critérios a serem observados:

- I - atuação conforme a lei e o Direito;
- II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;
- III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;
- IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;
- V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;
- VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;
- VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;
- VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;
- IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;
- X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;
- XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;
- XII - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;
- XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

O DNPM com órgão da Administração Pública, deve seguir parâmetros pré-definidos pela lei durante todo o procedimento administrativo, não devendo ser violados os mencionados princípios e outros destes decorrentes, pois violar um princípio é uma causa de ilegalidade ou inconstitucionalidade.

4.2 FASES DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO MINERÁRIO

O procedimento administrativo deve seguir fases, destinadas a propiciar uma decisão vinculante sobre atos, fatos, situações e direitos controvertidos que são nesta ordem: *instauração, instrução, defesa, relatório e julgamento*.

A *instauração* é a apresentação escrita dos fatos e indicação do direito que ensejam o processo. Quando provém da Administração consubstancia-se em portaria, auto de infração, representação ou despacho inicial da autoridade competente; quando provocado pelo particular ou pelo servidor será através de requerimento ou petição. A peça inicial deve descrever os fatos com especificidade, delimitando o objeto e garantindo a plenitude da defesa.

A peça inicial do processo (requerimento ou denúncia) deve ser formulada por escrito e conter os requisitos previstos no art. 6º da Lei 9.784/99:

- I - órgão ou autoridade administrativa a que se dirige;
- II - identificação do interessado ou de quem o represente;
- III - domicílio do requerente ou local para recebimento de comunicações;
- IV - formulação do pedido, com exposição dos fatos e de seus fundamentos;
- V - data e assinatura do requerente ou de seu representante.

É defeso ao DNPM recusar-se imotivadamente de receber os documentos, cabendo ao servidor orientar o interessado quanto ao suprimento das falhas.

Os atos não dependem de forma determinada salvo as que a lei exigir (art. 22 da Lei 9.784/99), devem ser elaborados por escrito, com data, local e assinatura da autoridade responsável e serão praticados em dias úteis. As páginas do processo deverão ser numeradas sequencialmente e rubricadas.

O art. 9º da Lei 9.784/99 prevê as partes legitimadas para o procedimento administrativo:

I - pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação;

II - aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada;

III - as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;

IV - as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos.

Art. 10. São capazes, para fins de processo administrativo, os maiores de dezoito anos, ressalvada previsão especial em ato normativo próprio.

As partes poderão argüir impedimento⁸ e suspeição⁹ nos procedimentos administrativos em curso no DNPM e MME. De acordo com o art. 21 da Lei 9.784/99 o “indeferimento de alegação de suspeição poderá ser objeto de recurso, sem efeito suspensivo”, no entanto, a autoridade hierarquicamente superior poderá atribuir efeito suspensivo ao recurso, quando forem relevantes os motivos arguidos e probabilidade de dano de difícil reparação.

Cabe ao DNPM ou MME, conforme o caso, manifestarem sobre as petições protocoladas no prazo de cinco dias, salvo motivo de força maior, justificadamente poderá ser prorrogado até o dobro (Lei 9.784/99, art. 21). O DNPM ou MME determinará a intimação do interessado para conhecimento de decisão ou a concretização de diligências, serão feitas com antecedência mínima de três dias úteis (art. 26 da Lei 9.784/99). Os prazos começarão a correr a partir da cientificação oficial, excluindo o dia do começo e incluindo o do vencimento, salvo se não houver expediente na repartição ou se for encerrado antes da hora normal, prorrogando-se para o primeiro dia útil seguinte (art. 66, § 1º) . A intimação deverá conter:

I - identificação do intimado e nome do órgão ou entidade administrativa;

II - finalidade da intimação;

III - data, hora e local em que deve comparecer;

IV - se o intimado deve comparecer pessoalmente, ou fazer-se representar;

⁸ Art. 18 da Lei 9.784/99. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que: I - tenha interesse direto ou indireto na matéria; II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau; III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.

⁹ Art. 20 da Lei 9.784/99. Pode ser argüida a suspeição de autoridade ou servidor que tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau.

V - informação da continuidade do processo independentemente do seu comparecimento;

VI - indicação dos fatos e fundamentos legais pertinentes (Lei 9.784/99, art. 26, § 1º).

A intimação pode ser executada por ciência no processo, via postal com aviso de recebimento, telegrama ou outra forma que garanta a ciência do interessado. Sendo os interessados indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido, a intimação deverá se dar através de publicação oficial.

A *instrução* é a fase de elucidação dos fatos, produção de provas, complementação das iniciais, podem ser realizadas inspeções pessoais, as perícias técnicas, juntada de documentos pertinentes, pareceres, que deverão ser considerados quando da elaboração do relatório e por consequência da decisão.

Cabe ao minerador e ao interessado provar os fatos alegados, sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para a instrução.

A *defesa* é garantia constitucional e compreende a ciência dos atos praticados, vista dos autos na repartição, contestação e provas, ou seja, a observância do devido processo legal. O Processo administrativo sem ampla defesa ou com cerceamento de defesa é nulo.

Na fase da defesa, é garantido ao interessado, manifestar-se no prazo de dez dias, salvo se outro prazo legal não for fixado.

Souza (2003, p. 309) ressalta que o DNPM ou MME poderá adotar medidas cautelares se necessário:

Em caso de risco iminente, como nos casos de lavra clandestina ou ausência de segurança na atividade mineral, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado.

O *Relatório* é a síntese do que foi apurado no processo, elaborado por quem presidiu ou pela comissão processante, com apreciação das provas, fatos, do direito debatido e proposta conclusiva para decisão da autoridade julgadora competente. “É uma peça informa-

tiva e opinativa, sem efeito vinculante para a Administração ou para os interessados no processo” (MEIRELLES, 2001, p. 651). Assim, o DNPM ou MME poderão divergir das conclusões e sugestões do relatório, desde que fundamentem sua decisão com elementos produzidos no processo.

O *juízo* é a decisão proferida pela autoridade ou órgão competente sobre o objeto do processo. Caberá ao DNPM no prazo de trinta dias decidir, podendo haver prorrogação deste prazo se motivado expressamente.

Poderão ser recorridas as decisões por razões de mérito ou legitimidade, independente de caução, salvo previsão legal em contrário, o efeito suspensivo só será atribuído por disposição legal, pois este é em regra não cabível.

São legitimados para interpor recurso administrativo: titulares de direitos e interessados; que tiverem direitos ou interesses indiretamente afetados pela decisão recorrida; as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos; cidadãos ou associações, quanto a direitos ou interesses difusos. (Lei 9.784/99, art. 58).

A interposição do recurso deve ser realizada perante a autoridade que proferiu a decisão, no prazo de dez dias, contados a partir da ciência ou divulgação oficial da decisão.

O pedido de reconsideração não atendido será encaminhado em grau de recurso *ex officio* à Presidência da República, dando-se ciência ao interessado, para que, sendo necessário, produza novas provas. O prazo para decisão será de trinta dias, contados do recebimento dos autos prorrogáveis por justificção motivada.

O interessado, além dos recursos, se em pauta os processos administrativos de que resultaram sanções, poderá valer-se da revisão, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, se surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes que comprovem que a sanção foi aplicada inadequadamente.

CONCLUSÃO

Os requisitos legais a serem atendidos para outorga de concessão de Lavra ao Minerador, pelo Ministro de Minas e Energia, ocasião em que será emitida uma Portaria, documento necessário para a obtenção da Licença de Operação, momento em que após seguir todo procedimento pré-estabelecido, o minerador poderá aproveitar a substância mineral pleiteada, foram analisados de maneira clara e concisa, por meio de pesquisa bibliográfica e através do método de abordagem dedutivo.

O minerador segue todo o procedimento mencionado e preenche tais requisitos porque os bens minerais ocorrem no subsolo, mesmo que interiorizados ou aflorados à superfície, portanto, são os recursos minerais e o solo fatores econômicos distintos. Os bens minerais pertencem a União, que prevê os regimes de aproveitamento com vistas à exploração destes, garantindo ao proprietário do solo participação nos resultados da lavra.

A mineração é tida constitucionalmente como atividade de utilidade pública, por ser impossível a vida e o progresso de qualquer estado sem a utilização dos minerais, que não são úteis se permanecerem em seu estado natural.

A Concessão de lavra nada mais é que um título, atribuidor de direito exclusivo ao particular para explorar a substância mineral, é uma garantia somente quanto à exploração, logo, a propriedade continua a ser da União, o que não retira da outorga sua característica de perpetuidade, até a exaustão da jazida; inadimplemento do concessionário; renúncia, abandono ou por interesse público, mediante expropriação.

A Concessão é um ato administrativo vinculado, que retira dos órgãos competentes qualquer discricionariedade e impõe a obrigatoriedade de cumprir as disposições legais. Assim, o minerador adquire a prioridade quando protocola o Requerimento, e este não é

indeferido de plano, restando, portanto a garantia de que a sucessão dos atos administrativos e o preenchimento dos requisitos legais possibilitarão a outorga da Concessão de lavra. O Estado não poderá intervir na atividade minerária após a publicação da Portaria de Lavra, podendo somente fiscalizar e controlar.

A legislação minerária estipula como condição à concessão: existência de jazida com relatório aprovado; ser requerido por empresa de mineração; existência de área adequada à condução técnico-econômica dos trabalhos de extração, beneficiamento e licenciamento ambiental. O Requerimento de Lavra, deve indicar o título de autorização para funcionar como empresa de mineração; designação das substâncias minerais que irá lavar; descrição da localização da área pretendida a lavar; definição gráfica da área; planta da situação; servidões necessárias; PAE e provar a disponibilidade financeira da empresa.

O Regime de Autorização é anterior ao de Concessão, pois um dos requisitos para obtenção do Título Minerário a aprovação do relatório de pesquisa, ou seja, é quando a jazida efetivamente passa a existir.

Por fim, destaca-se que o DNPM, órgão que dentre outras competências apresentadas ao longo deste estudo, é encarregado de fiscalizar as atividades minerais no País, poderá autuar e impor sanções, mediante a instauração de procedimento administrativo com obediência aos princípios constitucionais, através de atos vinculados, sem discricionariedade e de maneira que inviabilize o abuso de poder.

A atividade minerária é tida por algumas pessoas como negativa, por causar impactos ao meio ambiente e acidentes ao longo dos tempos, outro fator justificado pelos que detém posicionamento contrário, é que os recursos minerais explorados são finitos.

Atentos aos impactos, acidentes e ainda ao aspecto finito dos minerais, notamos que a extração mineral, que acontece desde os tempos de colônia, deve continuar a ser consentida, licenciada, outorgada, por ser imprescindível para o progresso das sociedades

humanas, devidamente legalizada, com responsabilidade social, em patamar de igualdade, o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental.

A exploração mineral é dotada de especificidades e essencialidade, portanto, precisa estar pautada em bases sustentáveis, de adequada atualização do seu arcabouço jurídico, com a incorporação de regras estáveis que possibilitem a obtenção dos objetivos do minerador, o desenvolvimento sustentável do País e a proteção do Meio Ambiente.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 9. ed. amp. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto nº 598, de 05 de julho de 1992. Delega competência ao Ministro de Minas e Energia para a prática de atos relacionados à prestação do serviço público de energia elétrica, à derivação de águas e à concessão de lavra mineral. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09 jul. 1992.

_____. Decreto-Lei nº 227, de 27 de fevereiro de 1967. Institui o Código de Mineração Brasileiro. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 fev. 1967.

_____. Lei nº 6.567, de 24 de setembro de 1978. Dispõe sobre regime especial para exploração e o aproveitamento das substâncias minerais que especifica e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 julho. 1989.

_____. Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989. Altera o Decreto-lei nº 227, cria o regime de permissão de lavra garimpeira, extingue o regime de matrícula e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 set. 1978. Seção 1, p.

CONJUR. **Pesquisa e Lavra de Recursos Minerais são competência da União**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2004-ago-16/uniao_quem_autoriza_pesquisa_lavra_recursos_minerais?pagina=5>. Acesso em 10/01/2009.

DNPM. **Guia do Minerador**: Regimes de Autorização e Concessão. Disponível em: <http://www.dnpm-pe.gov.br/Legisla/Guia/Guia_2.htm>. Acesso em: 10/01/2009.

_____. PORTARIA Nº 266 de 10 de julho de 2008. Regulamenta o regime de licenciamento no âmbito do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 de jul. 2008.

_____. [PORTARIA nº 268, de 27 de setembro de 2005](#). Alterada pela Portaria nº 326, de 21 de dezembro de 2005 e pela Portaria nº 265, de 10 de julho de 2008. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 de set. 2005.

_____. [PORTARIA nº 336, de 23 de dezembro de 1998](#). Estabelece procedimentos homogêneos pertinentes a aplicação do art. 6º, da Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989 e do art. 8º, do Decreto nº 98.812, de 9 de janeiro de 1990. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 de dez. 1998.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 5. ed. amp. São Paulo: Saraiva, 2004.

FREIRE, William. **Comentários ao Código de Mineração**. Rio de Janeiro: Aide, 1996.

_____. **Natureza Jurídica do Consentimento para Pesquisa Mineral, do Consentimento para Lavra e do Manifesto de Mina no Direito Brasileiro**. Belo Horizonte: Mineira, 2005.

_____. **Regime jurídico dos recursos minerais no direito brasileiro: regime constitucional brasileiro e aproveitamento das riquezas minerais**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_84/Artigos/PDF/WilliamFreire_rev84.pdf. Acesso em: 15/01/2009.

IBRAM. **Aspectos práticos da Legislação Minerária Brasileira**. Disponível em: <http://www.ibram.org.br/150/15001005.asp?ttCDCHAVE=9341>. Acesso em: 10/01/2009.

LIMA, Paulo César Ribeiro. **Alterações no Direito Minerário Brasileiro**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. atual. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes apud SOUZA, Marcelo Gomes de. **Direito Minerário Aplicado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

PALASÍ, José Villar apud SOUZA, Marcelo Gomes de. _____. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

VEGA, Florentino Quevedo apud SOUZA, Marcelo Gomes de. _____. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

SOUZA, Marcelo Gomes de. _____. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

ANEXO A – ROTEIRO PARA OBTENÇÃO E CONCESSÃO COM GUIA DE UTILIZAÇÃO, PARA OBTENÇÃO DE LICENÇAS AMBIENTAIS E PORTARIA DE LAVRA

