

10ª Jornada de Pesquisa e 9ª Jornada de Extensão do Curso de Direito

1

DIREITO À PROPRIEDADE X DIREITO DE REGISTRO DE PESQUISA MINERAL NO DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL (DNPM)

Guilherme Magoga Bernardes¹

Daniela Richter²

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO; 1 A PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL; 2 HISTÓRICO DO DIREITO MINERÁRIO; 3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA SEARA DA MINERAÇÃO; 4 PESQUISA MINERAL E O DIREITO DO PROPRIETÁRIO. CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.

RESUMO

O presente trabalho trata do direito de propriedade em face do direito de registro de pesquisa mineral no Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). Justifica-se devido à necessidade de analisar se há desarmonia entre o direito fundamental à propriedade e as normas de direito minerário que possibilitam a realização de pesquisa mineral a qualquer interessado, independentemente da anuência do proprietário. Possui como objetivos específicos a análise do direito de propriedade e sua função social, a explanação história do direito minerário no Brasil, a descrição do licenciamento ambiental e atuação do DNPM na permissão de pesquisa mineral e a verificação de eventual afronta ao direito de propriedade a possibilidade da pesquisa mineral ser autorizada a qualquer interessado. Como resultados, tem-se que a autorização de pesquisa mineral a outrem não cerceia o direito do proprietário da área, tendo em vista que a atividade minerária é de interesse social, bem como porque os bens minerais pertencem à União. Para tanto, na abordagem, utiliza-se o método indutivo e quanto ao procedimento, a pesquisa foi realizada sob o método monográfico. No tocante à técnica foi utilizada documentação indireta por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-Chave: cerceamento; direito minerário; direito de propriedade; pesquisa mineral.

RIEPILOGO

Questo lavoro si occupa di diritto di proprietà in relazione al diritto di registrazione di ricerca minerale nel Dipartimento Nazionale della Produzione Minerali (DNPM). È giustificata dovuta alla necessità di analizzare se c'è disarmonia tra il diritto fondamentale di proprietà e le regole di diritto minerario che rendono possibile effettuare la ricerca minerale per qualunque interessato anche senza il consenso del proprietario. Ha come obiettivo specifico l'analisi del diritto di proprietà e la sua funzione sociale, la spiegazione storica del diritto minerario in Brasile la descrizione della gestione del "DNPM" nel permesso di ricerca mineraria e l'eventuale verifica di possibile affronto al diritto di proprietà la possibilità della ricerca mineraria essere autorizzato a qualunque interessato. Come risultati ha che l'autorizzazione di ricerca minerale per gli altri non limita il diritto di proprietà dell'area, considerando che l'attività di estrazione è di interesse sociale, come pure perché le merci minerali appartengono dell'Unione. Per entrambi, nell'approccio, è usato il metodo induttivo e per quanto alla procedura, l'indagine è stata condotta sotto il metodo monografico. Per quanto riguarda la tecnica è stato utilizzato documentazione indiretta attraverso della ricerca bibliografica anche documentario.

PAROLE CHIAVE: interruzione viaggio; diritto minerario; diritto di proprietà; ricerca minerale.

¹ Egresso do Curso de Direito da FAMES. Endereço eletrônico: gmagoga@gmail.com

² Professora Adjunta da UFSM. Endereço eletrônico: daniela.richter@ufsm.br



10ª Jornada de Pesquisa e 9ª Jornada de Extensão do Curso de Direito

2

INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda o direito à propriedade sob a perspectiva da legislação que regula a pesquisa mineral e o respectivo registro no Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). Nesse sentido, a pesquisa será direcionada ao estudo da exigibilidade desse registro e da possibilidade dele ser feito por qualquer pessoa, mesmo que não possua a propriedade ou a posse da área em que se pretende realizar a pesquisa mineral.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, muito se discute acerca do direito à propriedade em face de sua função social. Nessa seara, o tema merece ser explorado tendo em vista que as regras que tratam do registro da atividade de mineração no DNPM parecem conflitar com as características da propriedade, já que para realizar uma pesquisa ou exploração mineral não há necessidade, por exemplo, de anuência do proprietário da área a ser pesquisada ou explorada.

Tem-se, então, que muito embora o Código de Mineração garanta o direito à participação do proprietário do solo nos resultados da lavra, o simples registro de uma pesquisa mineral inviabiliza a exploração da área em questão por seu proprietário, podendo, inclusive, ser usado pelo terceiro como instrumento de embaraço de uma possível atividade extrativista por parte do proprietário.

Logo, este trabalho possui como objetivo geral examinar os pontos em que as normas e princípios garantidores do direito à propriedade chocam-se com o as normas de registro da atividade mineral, verificando se o regulamento que dispõe sobre o direito minerário não está limitando demasiadamente o direito à propriedade.

Para tanto, num primeiro momento o presente estudo pretende contextualizar a temática sob o aspecto do direito de propriedade e sua função social. Após, fará uma análise histórica do direito minerário, descrevendo sua evolução frente ao direito de propriedade. Na sequência objetiva-se demonstrar as características do licenciamento ambiental na seara da mineração, para, ao final verificar se a permissão de pesquisa mineral a outrem cerceia o direito de propriedade.

Como metodologia de pesquisa, na abordagem será utilizado o método indutivo, pois a pesquisa pretende alcançar uma ideia generalizada atinente a todos

10ª Jornada de Pesquisa e 9ª Jornada de Extensão do Curso de Direito

os empreendimentos minerários. Já no que concerne ao procedimento, a pesquisa será realizada sob o método monográfico porquanto pretende-se usar a interpretação da norma a fim de dar entendimento ao tema proposto. Por fim, quanto à técnica de pesquisa será adotada a documentação indireta por meio de pesquisa bibliográfica e documental. É o que se passa a demonstrar.

1 A PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL

O presente tópico visa contextualizar o direito à propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, evidenciando seu aspecto constitucional e infraconstitucional, pois se faz de extrema importância para o desenvolvimento do cerne do trabalho.

Nos termos do art. 5º, XXII, da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, é garantida aos brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à propriedade. Portanto, a propriedade é consagrada no texto constitucional como uma garantia fundamental.

Nas palavras de Araújo e Nunes (2009), a propriedade pode ser genericamente definida como o direito subjetivo que assegura ao indivíduo o monopólio da exploração de um bem, podendo fazer valer tal faculdade contra todos que queiram opor-se a ela.

Assim, afirma Bulos:

O direito de propriedade é a expressão jurídica da propriedade. Revela o poder atribuído pela Constituição para o indivíduo usar, gozar e dispor da coisa. Trata-se, pois, de um direito nodular à fisiologia do Estado e, conseqüentemente, de toda a base jurídica da sociedade. Daí o seu status constitucional, porque ele não é mero direito individual, de natureza privada, e sim uma instituição jurídica que encontra amparo num complexo de normas constitucionais relativas à propriedade.

O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, havendo limites ao seu uso, porque ele deve cumprir a função social que lhe é inerente. (BULOS, 2014, p. 324)

Entretanto, a própria ordem constitucional relativiza o direito, estabelecendo no art. 5º, XXIII, que a propriedade deve atender a sua função social. (BRASIL, 1988). Nesse diapasão, Silva (2009), traz em sua obra alguns exemplos em outros dispositivos constitucionais onde há mitigação do direito de propriedade em razão da



10ª Jornada de Pesquisa e 9ª Jornada de Extensão do Curso de Direito

4

função social. Dentre os dispositivos citados pelo autor, há menção ao art. 176, o qual estabelece 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.

Desse modo, compreende Silva (2009) que o direito de propriedade não pode ser interpretado como uma garantia absoluta e meramente individual, sequer deve ser analisado apenas sob a ótica do direito privado, tendo em vista que a Constituição em seu art. 170, I e II, prevê a função social da propriedade como princípio da ordem econômica social, que tem por objetivo assegurar a todos existência digna e justa. Refere o autor ainda que o direito de propriedade outrora era considerado estritamente no binômio pessoa/coisa, de natureza absoluta e irrestrita. Posteriormente, passou-se a compreendê-lo como uma relação jurídica entre o sujeito ativo (indivíduo proprietário) e o sujeito passivo universal (demais indivíduos).

Ademais, qualquer bem pode ser de propriedade das entidades de direito público (União, estados, Distrito Federal e municípios), todavia, há alguns que por sua natureza serão sempre públicos em razão de serem predispostos ao atendimento da coletividade, não devendo ocorrer sua retenção privada. (SILVA, 2009)

Portanto, a propriedade sofre limitações, as quais podem ser classificadas como: restrições, servidões e desapropriação. As restrições limitam o caráter absoluto do direito de propriedade, as servidões o caráter exclusivo, ao passo que a desapropriação relativizam a natureza perpétua da propriedade. (SILVA, 2009)

Assim, ainda que o Código Civil Brasileiro em seu art. 1.228 assegure ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor da coisa, e reavê-la, o mesmo dispositivo, em seu § 1º, estabelece que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais, de modo que sejam preservados a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. (BRASIL, 2002)

Ainda, o art. 1.229 do Código Civil, por sua vez, determina que a propriedade do solo abrange a do espaço aéreo e subsolo correspondentes, em altura e profundidade úteis ao seu exercício, não podendo o proprietário opor-se a atividades



10ª Jornada de Pesquisa e 9ª Jornada de Extensão do Curso de Direito

5

que sejam realizadas, por terceiros, a uma altura ou profundidade tais, que não tenha ele interesse legítimo em impedi-las. Acrescenta o art. 1.230 que a propriedade do solo não abrange as jazidas, minas e demais recursos minerais. (BRASIL, 2002)

Desse modo, tem-se, então, que os bens supramencionados são de propriedades da União, nos termos do art. 176 da Constituição Federal e art. 84 do Código de Mineração. (BRASIL, 1967, 1988)

Aduz Gonçalves (2014) que muitas leis impõem restrições ao direito de propriedade, dentre as quais cita o Código de Mineração, o Código Florestal, a Lei de Proteção ao Meio Ambiente, etc. Refere também que há limitações de várias espécies: administrativas, eleitorais, etc. Afirma que este conjunto mudou a noção da propriedade privada no Brasil, onde o direito deixou de ser absoluto e ilimitado para transformar-se em uma garantia cuja finalidade deve ser social.

Consoante Diniz (2014), a limitação da propriedade imposta pelo Código de Mineração, concernente à ocupação de terrenos vizinhos à jazida, bem como à determinação compulsória das servidões, constitui restrição administrativa ao direito de propriedade.

Nesse diapasão, leciona Silva, (2009) que o regime jurídico da propriedade está fundamentado na Constituição, e que esta garante o direito à propriedade, desde que atenda sua função social. Com isso, afirma o autor que o direito de propriedade, embora previsto no rol dos direitos individuais, não deve mais ser puramente assim considerado, tampouco ser incluído em matéria inerente ao ramo do direito privado. Por isso, de acordo com o constitucionalista, o assunto deveria ser previsto apenas como uma instituição da ordem econômica, tendo em vista que o principal ditame da ordem econômica é justamente assegurar a todos existência digna em prol da justiça social.

É assim o entendimento de Araújo e Nunes:

A constituição da República estabeleceu que a propriedade deve cumprir sua função social e delimitou expressamente o que por isso deve-se entender. Segundo o art. 182, § 2º, cumpre sua função social a propriedade urbana que satisfaz as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. No mesmo sentido, atende à função social a propriedade rural que simultaneamente tiver aproveitamento e utilização adequada dos recursos naturais, preservar o meio ambiente, observar as disposições de



10ª Jornada de Pesquisa e 9ª Jornada de Extensão do Curso de Direito

6

regulamentação do trabalho e tiver exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores. Em ambos os casos, o não cumprimento da função social gerará sanções previstas no próprio texto constitucional. (ARAUJO; NUNES, 2009, p. 170)

Leciona Ferreira Filho (2012), que o direito de propriedade deve ser condicionado ao bem estar social e que toda expropriação será feita mediante prévia e justa indenização, devendo esta ser paga em dinheiro.

Pelo exposto vislumbra-se que, ainda que o direito de propriedade esteja previsto na Lei Maior na condição de direito fundamental individual, não deve ser compreendido como um direito absoluto e irrestrito do indivíduo, haja vista que o próprio texto constitucional exige que a propriedade cumpra sua função social.

Assim sendo, existem inúmeras restrições à propriedade, dentre as quais se encontram as disposições do direito minerário. Destarte, na sequência será realizada uma análise histórica acerca do direito minerário a fim de confrontar os achados históricos com a situação contemporânea.

2 HISTÓRICO DO DIREITO MINERÁRIO

Este tópico objetiva demonstrar a evolução que sofreu o direito minerário e suas implicações no direito de propriedade ao longo da história, para, na sequência, relacioná-la à temática central.

No direito romano o proprietário da terra era dono também dos recursos minerais que nela existiam. Todavia, já existia uma pequena relativização da natureza absoluta da propriedade, pois dos estrangeiros era exigido outorga do povo para eventual exploração mineral, exigindo-se, ainda, uma parte dos recursos extraídos. Surgiam, nesse cenário, as primeiras concessões relativas ao direito minerário. (FEIGELSON, 2014)

No contexto brasileiro, inicialmente no Brasil Colônia, o domínio sobre os recursos minerais era da corte portuguesa, conforme dispõe Ribeiro:

Durante todo o período colonial, os recursos minerais constituíram propriedade exclusiva da Coroa Real portuguesa. Sua exploração por particulares dependia da autorização do monarca. Esta regalia submetia o



10ª Jornada de Pesquisa e 9ª Jornada de Extensão do Curso de Direito

7

minerador ao pagamento do quinto (20%) do material extraído, que foi reduzido para o dízimo (10%), a partir do Alvará de 13 de maio de 1803. (RIBEIRO, 2006 apud FEIGELSON, 2014)

A partir disso, cabe tecer um breve estudo sobre as constituições brasileiras e como previam o direito do proprietário sobre os bens minerais presentes no solo. De início, observa-se que a primeira Constituição (1824) garantia plenitude do direito à propriedade. (BRASIL, 1824)

Já a Constituição republicana de 1891 passou a definir a competência da União para legislar sobre o direito minerário e assegurava aos proprietários que as minas localizadas em suas propriedades lhe pertenciam. Todavia, em análise ao texto do art. 72, § 17, observa-se que o direito seria mitigado caso lei posterior viesse a traçar melhorias à indústria minerária. (BRASIL, 1891)

Na visão de Feigelson (2014), a leitura da Carta de 1891 faz compreender que a propriedade minerária e a propriedade do solo confundiam-se, sendo possível concluir que o proprietário da terra era dono também dos recursos minerais nela existentes, apesar da ressalva da norma constitucional.

Desse modo, afirma o autor:

Podemos observar a evolução da dominialidade dos bens minerais. Em um primeiro momento, eles era de propriedade da Coroa portuguesa. Em um segundo momento, passaram para o domínio do recente e independente Estado brasileiro e, posteriormente, para as mãos dos particulares, proprietários das superfícies em que os recursos se localizavam. (FEIGELSON, 2014, p. 80)

Posteriormente, a Constituição Brasileira de 1934 rompeu completamente esse paradigma, ocasião em que previu em seu art. 118 que as minas e demais riquezas do subsolo eram de propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial. Ainda, seu art. 119 apregoava que o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, ainda que de propriedade privada, dependiam de autorização ou concessão federal. Também, determinava que as autorizações ou concessões seriam conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil, e que o proprietário detinha preferência na exploração ou coparticipação nos lucros. (BRASIL, 1934)



10ª Jornada de Pesquisa e 9ª Jornada de Extensão do Curso de Direito

8

Neste mesmo ano foi criado o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) pela Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1934, vigente até a presente data. O DNPM foi instituído com a finalidade de 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. (BRASIL, 1934)

Em 1946 houve a promulgação de nova Constituição Federal que nada inovou, dispondo que as minas constituem propriedade distinta do solo e que o aproveitamento dos recursos minerais depende de prévia autorização federal, aproveitamento dos recursos minerais, nos termos de seus art. 152 e 153. (BRASIL, 1946)

No tocante à propriedade mineral, a Lei Maior de 1967 ordenava o mesmo que a Constituição anterior, inclusive no que tange à necessidade de concessão do governo federal. Além disso, assegurou ao proprietário do solo a participação nos resultados da lavra. (BRASIL, 1967)

Também no ano de 1967, ocorreu a edição do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro, o qual instituiu o Código de Mineração, vigente até os dias atuais. O referido diploma legal surgiu da necessidade de disciplinar a administração dos bens minerais pela União, a indústria de produção mineral e a distribuição, o comércio e o consumo de produtos minerais.

Por fim, por ora, os recursos minerais são bens da União, consoante estabelece o art. 20, IX, da Constituição Cidadã. Do mesmo modo, nos termos do art. 176, as jazidas e demais recursos minerais constituem propriedade distinta da do solo e pertencem à União, mas é garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra, como já ventilado anteriormente (BRASIL, 1988).

Aduz a Lei Magna que, 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 brasileira de capital nacional. É assegurada, ainda, participação ao proprietário do solo nos resultados da lavra. Ademais, quanto à pesquisa, esta depende de autorização que segundo dispõe a Constituição, será sempre por prazo determinado, e as autorizações



10ª Jornada de Pesquisa e 9ª Jornada de Extensão do Curso de Direito

9

e concessões previstas neste artigo não poderão ser transferidas sem prévia anuência do poder concedente. (BRASIL, 1988)

De acordo com Feigelson (2014), o direito minerário brasileiro passou por vários sistemas: o sistema regaliano no Brasil Colonial, período no qual os recursos minerais pertenciam à Corte portuguesa; o sistema domínial imperial, vigente no Brasil Imperial, muito similar ao anterior; o sistema de acesso, no qual o proprietário do solo detinha o direito sobre os recursos minerais nele existentes e, por fim, o sistema domínial republicano, atualmente vigente, o qual pressupõe a concepção de dualidade de propriedade, ou seja, o proprietário registral detém o domínio sobre a coisa, ao passo que a União é proprietária dos recursos minerais nela existentes.

Por tudo que foi exposto, observa-se que o sistema minerário brasileiro teve diversas fases ao longo de sua história, sendo que atualmente vigora a noção de que os bens minerais existentes no solo são de propriedade da União, sendo garantida ao proprietário participação no produto de sua extração, o que apenas é possível mediante processo de licenciamento ambiental, conforme será explanado a seguir.

3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA SEARA DA MINERAÇÃO

Este ponto tem por escopo averiguar as características do licenciamento ambiental do campo da atividade mineradora, a fim de correlacioná-lo ao direito de autorização para pesquisa mineral.

A Constituição Cidadã foi a primeira a trazer a expressão “meio ambiente”, quando estabelece, em seu art. 225, que todos possuem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 1988)

Anteriormente, a Emenda Constitucional nº 1/1969 utilizou pela primeira vez o termo “ecológico”, estabelecendo, em seu art. 172, que lei posterior regularia, mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola em terras sujeitas a calamidades e intempéries. Previu, ainda, que os proprietários que não fizessem o uso adequado da terra perderiam o acesso a incentivos do governo. (MACHADO, 2009)



10ª Jornada de Pesquisa e 9ª Jornada de Extensão do Curso de Direito

10

O licenciamento ambiental está previsto na Lei 6.938, de 31 e agosto de 1981, como instrumento integrante da Política Nacional de Meio Ambiente. Deste modo, o art. 10 da norma prevê que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento e atividades que utilizem recursos ambientais, poluidores ou capazes de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento ambiental. (BRASIL, 1981)

No entendimento de Machado (2009), os vocábulos licença e autorização são empregados sem rigor técnico, sendo que o termo “licenciamento ambiental” é utilizado tanto pela doutrina quanto pela legislação e não traduz necessariamente a utilização da expressão jurídica “licença”.

Ademais, no título VII da Constituição Federal, que trata da ordem econômica e financeira, encontra-se o termo “autorização”. Logo, determina em seu art. 170, parágrafo único, que a todos é assegurado o livre exercício de qualquer atividade econômica, independente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (BRASIL, 1988). Desse modo, conclui-se que o licenciamento ambiental é realizado pelo sistema de autorização, assim como refere o texto constitucional.

Apesar disso, consoante previsto art. 1º da Resolução 237, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), é adotada a definição de licenciamento ambiental como sendo um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais. Considera ainda licença ambiental como ato administrativo pelo qual o órgão ambiental estabelece condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor para localizar, instalar, ampliar e operar atividades que utilizam recursos ambientais. (CONAMA, 1997)

Ainda nessa seara a Lei Complementar nº 140 de 8 de dezembro de 2011, considera o licenciamento ambiental o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva



10ª Jornada de Pesquisa e 9ª Jornada de Extensão do Curso de Direito

11

ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. (BRASIL, 2011)

Por sua vez, o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, traz em seu art. 2º a diferenciação entre os termos, designando que o aproveitamento das substâncias minerais será outorgado mediante os regimes de concessão, autorização, licenciamento, permissão e monopolização, a depender da atividade e do órgão outorgante.

Em relação à mineração, Nunes (2006) afirma que os bens minerais têm um desígnio relevante à sociedade, sendo inconcebível a existência humana nas condições atuais de vida sem o produto resultante da exploração mineral. Desse modo, é concebível a ideia da função social do setor mineral, uma vez que é essencial ao desenvolvimento e evolução da civilização moderna, presente na construção civil, na indústria, nos meios de transporte, nos instrumentos de comunicação e informação, etc.

No entanto, apesar da mineração ser a base da sociedade moderna e essencial ao desenvolvimento humano, do ponto de vista ambiental, a extração mineral é caracterizada por ser uma atividade altamente impactante e não sustentável, justamente por serem os recursos minerais bens finitos e acíclicos, conforme disposto em Manual de Normas e Procedimentos para Licenciamento Ambiental no Setor de Extração Mineral. (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2001)

No mesmo sentido, assevera Machado (2009) que há impactos ambientais significativos e prováveis danos ambientais com a prática da mineração, entre os quais assevera que, por serem obras de solo, as atividades desempenhadas são o desmonte, escavações, rebaixamento de lençol, transporte e descarte de materiais, construção de drenagens, estradas e praças de trabalho. Afirma o autor que toda alteração física, química e biológica do meio, que afetam o conjunto de seres vivos de uma determinada região, deve ser considerada impacto ambiental.

Além disso, Machado cita ainda que a atividade mineradora pode causar impactos aos recursos hídricos:



10ª Jornada de Pesquisa e 9ª Jornada de Extensão do Curso de Direito

12

Os recursos hídricos podem ser atingidos, principalmente, por outros fatores: lixiviação das pilhas de estéril; instabilização das camadas de estéril; rompimento dos taludes das bacias dos rejeitos; infiltração e/ou percolação das bacias dos rejeitos. (MACHADO, 2009, p. 675)

O art. 22, § 2º, do Código de Mineração, refere que 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. (BRASIL, 1967)

Sendo assim, a Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, do CONAMA, no art. 2º, § 1º, determina que os empreendimentos e as atividades relacionadas em seu Anexo I estão sujeitas ao licenciamento ambiental, dentre as quais elenca a extração e tratamento de minerais, abrangendo: pesquisa mineral com guia de utilização, lavra a céu aberto, lavra subterrânea com ou sem beneficiamento, lavra garimpeira e perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural. (CONAMA, 1997)

Quanto à pesquisa mineral com guia de utilização, assim conceitua o art. 2º da Portaria nº 144, de 3 de maio de 2007, expedida pelo DNPM:

Art. 2º Denominar-se-á Guia de Utilização (GU) o documento que admitir, em caráter excepcional, a extração de substâncias minerais em área titulada, antes da outorga da concessão de lavra, fundamentado em critérios técnicos, ambientais e mercadológicos, mediante prévia autorização do DNPM, em conformidade com o Modelo-Padrão e Tabela constantes nos Anexos I e II, respectivamente, desta Portaria. (DNPM, Portaria nº 144, art. 2º)

De acordo com Machado (2009), embora a legislação não preveja com clareza prévio licenciamento ambiental para realização de pesquisa sem guia de utilização, nada impede que o DNPM faça essa exigência. Ademais, refere o autor que no silêncio da norma federal, podem os Estados e Municípios suplementarem a legislação e exigirem licenciamento ambiental prévio à atividade de pesquisa mineral.

Portanto, em regra, tem-se que a pesquisa mineral é isenta de licenciamento quando pura e simples, porém, quando acompanhada de guia de utilização será obrigatório o licenciamento ambiental.



10ª Jornada de Pesquisa e 9ª Jornada de Extensão do Curso de Direito

13

A seguir, desenvolver-se-á a correlação entre o exercício da pesquisa mineral e o direito do proprietário, ocasião em que se pretende estabelecer se a outorga de autorização a qualquer interessado fere o direito do proprietário.

4 PESQUISA MINERAL E O DIREITO DO PROPRIETÁRIO

Aqui, visa-se explicitar os aspectos atinentes ao regime de autorização de pesquisa mineral e confrontá-los com os direitos do proprietário sobre a área, ainda que de forma sucinta.

Conforme disposto no Código de Mineração, Decreto-Lei nº 227 de 28 de fevereiro de 1966, em seu art. 1º, é de competência da União a administração dos recursos minerais, da indústria de produção mineral, de sua distribuição, bem como do comércio e consumo de produtos minerais.

Afirma Feigelson (2014) que por serem os recursos minerários bens pertencentes à União, a exploração por particulares deve ser precedida por concessão de direito real de uso.

De acordo com o referido autor:

É correto afirmar que as áreas livres ficam no aguardo, à espera do rompimento da barreira da inércia, que é quebrada pelo particular mediante o impulsionamento do processo administrativo minerário, o que se dá mediante requerimento formulado ao DNPM, dando início ao citado processo administrativo de outorga. (FEIGELSON, 2014, p. 117)

O DNPM é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia patrimonial, administrativa e financeira, tem sede e foro em Brasília, Distrito Federal, e circunscrição em todo o território nacional. A finalidade do departamento é promover o planejamento e o fomento da exploração mineral 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. (DNPM, 2016)



10ª Jornada de Pesquisa e 9ª Jornada de Extensão do Curso de Direito

14

A pesquisa mineral é definida como sendo a execução dos trabalhos necessários à definição da jazida, sua avaliação e a determinação da exequibilidade do seu aproveitamento econômico, nos termos do art. 14 do Código de Mineração. (BRASIL, 1967)

Além disso, conforme estabelecem os parágrafos 1º, 2º e 3º do referido artigo, a pesquisa abrange a realização de levantamentos geológicos da área, estudos dos afloramentos, levantamentos geofísicos e geoquímicos, aberturas de escavações visitáveis e execução de sondagens no corpo mineral; amostragens sistemáticas; análises físicas e químicas das amostras e dos testemunhos de sondagens; e ensaios de beneficiamento dos minérios ou das substâncias minerais úteis, para obtenção de concentrados de acordo com as especificações do mercado ou aproveitamento industrial. (BRASIL, 1967)

Apregoa o art. 22, III, que o prazo de validade da autorização da pesquisa não será inferior a um ano, nem superior a três anos, a critério do DNPM, consideradas as características especiais da situação da área e da pesquisa mineral objetivada, podendo ainda ser admitida a sua prorrogação. (BRASIL, 1967)

Ainda que a norma preveja que qualquer interessado poderá requerer autorização para pesquisa, importante pontuar que o art. 27 do Código de Mineração garante ao proprietário indenização, determina que o titular de autorização de pesquisa poderá realizar os trabalhos respectivos, e também as obras e serviços auxiliares necessários, em terrenos de domínio público ou particular, abrangidos pelas áreas a pesquisar, desde que pague aos respectivos proprietários ou posseiros uma renda pela ocupação dos terrenos e uma indenização pelos danos e prejuízos que possam ser causados pelos trabalhos de pesquisa.

O Código Minerário adotou o Princípio da Prioridade, sendo que, desse modo, o primeiro interessado que apresentar os documentos exigidos, passa a ter direito a análise do pedido de pesquisa mineral. Sendo assim, não há necessidade da concordância do proprietário da área a ser explorada, tampouco lhe é conferido direito de preferência. Entretanto, a legislação obriga o titular da autorização a ressarcir o proprietário pelos danos ou prejuízos que possam ser causados pelos trabalhos da



10ª Jornada de Pesquisa e 9ª Jornada de Extensão do Curso de Direito

15

pesquisa, consoante prevê o art. 27 do Código Minerário e já anteriormente citado (BRASIL, 1967)

Determina o art. 22 do Código de Mineração Brasileiro que após a outorga da autorização o titular é obrigado a realizar as atividades inerentes à pesquisa, devendo submeter à aprovação do DNPM, dentro do prazo de vigência do alvará, ou de sua renovação, relatório circunstanciado dos trabalhos, contendo os estudos geológicos e tecnológicos da jazida e demonstrativos da exequibilidade técnico-econômica da lavra, elaborado sob a responsabilidade técnica de profissional legalmente habilitado. Excepcionalmente, a apresentação do relatório é dispensada no caso de renúncia à autorização. (BRASIL, 1967)

Logo, a legislação não traz preferência ao proprietário na realização da pesquisa mineral, mesmo porque o recurso mineral não é de sua propriedade e a atividade mineradora é de interesse econômico e social da coletividade. Contudo, observa-se que a Lei põe a salvo os direitos do proprietário inerentes à sua faculdade de uso e gozo do imóvel, já que não é permitindo ao autorizado ultrapassar os limites da pesquisa, ficando, desde já, obrigado a indenizar o proprietário na proporção dos danos e prejuízos que lhe causar.

Por fim, conclui-se que não há que se falar em cerceamento do direito do proprietário em virtude de outorga de autorização de pesquisa mineral a outrem, pois o recurso mineral pertence à União, bem como porque a atividade mineradora é de interesse econômico e social da coletividade.

CONCLUSÃO

Este trabalho foi confeccionado sob a necessidade de firmar entendimento ao problema estabelecido, qual seja: se há cerceamento do direito de propriedade a possibilidade legal conferida a qualquer interessado de reservar área para fins de pesquisa mineral.

Dito isso, com esse escopo, num primeiro momento analisou-se os aspectos do direito de propriedade e sua função social no ordenamento jurídico brasileiro. Examinou-se, assim, que embora haja previsão legal do direito à propriedade, tanto



10ª Jornada de Pesquisa e 9ª Jornada de Extensão do Curso de Direito

16

na Constituição Federal quanto no Código Civil, as próprias normas relativizam o direito determinando que a propriedade deve cumprir sua função social, de modo que sejam preservadas suas finalidades econômicas e sociais. Com isso, compreende-se que o direito em questão não deve ser entendido como uma garantia absoluta, pois há limites a seu exercício.

Analisou-se que alguns bens, por sua natureza, serão sempre públicos em razão de serem predispostos ao atendimento da coletividade, não devendo ocorrer sua retenção privada. Nesse ponto, verificou-se que a propriedade do solo não abrange as jazidas, minas e demais recursos minerais, os quais constituem bens da União, por força da norma constitucional e também em virtude de sua importância à sociedade.

Na sequência, comentou-se sobre a evolução histórica do direito minerário e sua influência sobre o direito de propriedade, correlacionando às suas características na contemporaneidade.

Nessa perspectiva, houve um estudo das constituições brasileiras, onde se observou que o sistema minerário brasileiro passou por várias mudanças ao longo da história e que, por ora, vigora o entendimento de que os bens minerais existentes no solo são de propriedade da União, garantida ao proprietário participação no produto de sua extração.

Após, descreveu-se o processo de licenciamento ambiental na seara da mineração, explanando sobre a atuação do DNPM na permissão para realização de pesquisa mineral. Depois de um apanhado geral do licenciamento ambiental, passou propriamente à análise da atividade mineradora. Constatou-se que, apesar da extração mineral ser essencial à manutenção da humanidade, do ponto de vista ambientalista, a mineração é altamente impactante ao meio ambiente, justamente por serem os recursos minerais bens finitos e acíclicos. Desse modo, a licitude dessa atividade carece de prévio licenciamento ambiental. Ademais, o referido licenciamento é requisito obrigatório ao registro da atividade de extração mineral pelo DNPM, autarquia federal responsável pelo controle da mineração no Brasil.



10ª Jornada de Pesquisa e 9ª Jornada de Extensão do Curso de Direito

17

No concernente à pesquisa mineral sem guia de utilização, constatou-se que a legislação não requisita claramente prévio licenciamento ambiental, todavia, a doutrina sugere que ainda assim nada obsta ao DNPM exigí-lo. Ademais, no silêncio da Lei Federal, os Estados e Municípios podem elencar a pesquisa mineral no rol das atividades poluidoras em seus diplomas legais.

Por fim, tratou-se de desenvolver a temática da reserva de área para pesquisa mineral em face do direito do proprietário. Explicou-se que, por serem os bens minerais patrimônio pertencente à União, sua utilização por particulares depende de prévia concessão de uso, a qual é outorgada pelo DNPM. Ainda, referiu-se que a pesquisa mineral pode ser compreendida como o conjunto de trabalhos necessários à definição da jazida, sua avaliação e a determinação da exequibilidade do seu aproveitamento econômico. Verificou-se que o Código de Mineração adotou o Princípio da Prioridade, implicando que o primeiro interessado que cumprir todos as condições legais terá preferência à autorização da pesquisa.

Por fim, conclui-se que não há que se falar em cerceamento do direito do proprietário em virtude de outorga de autorização de pesquisa mineral a outrem, pois o recurso mineral pertence à União, bem como porque a atividade mineradora é de interesse econômico e social da coletividade. Contudo, a legislação põe a salvo os direitos do proprietário inerentes à sua faculdade de uso e gozo do imóvel, uma vez que não é permitido ao outorgado ultrapassar os limites da pesquisa, ficando desde já obrigado a indenizar o proprietário na proporção dos danos e prejuízos que lhe causar.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BULOS. Uadi Lammêgo. **Direito Constitucional ao alcance de todos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. **Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 out. 2016.

10ª Jornada de Pesquisa e 9ª Jornada de Extensão do Curso de Direito

18

_____. **Constituição Federal, de 25 de março de 1824.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 20 out. 2016.

_____. **Constituição Federal, de 24 de fevereiro de 1891.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 20 out. 2016.

_____. **Constituição Federal, de 16 de julho de 1934.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 21 out. 2016.

_____. **Constituição Federal, de 18 de setembro de 1946.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 21 out. 2016.

_____. **Constituição Federal, de 24 de janeiro de 1967.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 21 out. 2016.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 20 Out. 2016.

_____. **Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967.** Dá nova redação ao Decreto-lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940. (Código de Minas). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/cCivil_03/Decreto-Lei/Del0227.htm>. Acesso em: 20 Out. 2016.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 23 Out. 2016.

_____. **Manual de Normas e Procedimentos Para Licenciamento Ambiental no Setor de Extração Mineral.** Ministério do Meio Ambiente. Brasília, 2001. Disponível em: <www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/MANUAL_mineracao.pdf> Acesso em: 28 Out. 2016.

CONAMA. **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997.** Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_1997_237.pdf> Acesso em: 27 Out. 2016.



10ª Jornada de Pesquisa e 9ª Jornada de Extensão do Curso de Direito

19

DINIZ. Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

DNPM. **Portaria nº 144, de 03 de maio de 2007**. Dispõe sobre a regulamentação do § 2o do art. 22 do Código de Mineração, que trata da extração de substâncias minerais antes da outorga de concessão de lavra. Disponível em: <http://www.dnpm.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias-do-diretor-geral-do-dnpm/portarias-do-diretor-geral/portaria-no-144-em-03-05-2007-do-diretor-geral-do-dnpm/@@download/file/PORTARIA_DIR_GERAL_DNPM_20070503_144_new.pdf> Acesso em: 23 Out. 2016.

_____. Disponível em: <<http://www.dnpm.gov.br/aceso-a-informacao/institucional>> Acesso em: 24 Out. 2016.

FEIGELSON. Bruno. **Curso de Direito Minerário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GONÇALVES. Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MACHADO. Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

NUNES. Paulo Henrique Faria. **Meio Ambiente e Mineração: O Desenvolvimento Sustentável**. Curitiba: Juruá, 2006.

SILVA. José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.