

## PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 403, de 2008, do Senador Delcídio Amaral, que altera a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, e o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, para substituir a exigência de maioria de capital nacional às empresas constituídas sob leis brasileiras por outras que visem ao desenvolvimento sustentável da atividade de mineração em faixa de fronteira, e dá outras providências.

RELATOR: Senador **CÍCERO LUCENA**

### I – RELATÓRIO

Esta Comissão examina o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 403, de 2008, de autoria do Senador DELCÍDIO AMARAL. A proposição pretende, mediante alteração da lei que regulamenta a faixa de fronteira – Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979 – e do Código de Mineração – Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 –, disciplinar as atividades de mineração naquela região.

Essencialmente, altera-se o primeiro diploma legal para remeter ao segundo a regulamentação das atividades minerárias na faixa de fronteira e acrescenta-se a esse último um detalhado capítulo sobre o tema.

Segundo a justificção do projeto, *urge [...] dotar o País de instrumento legal para que, à luz dos critérios e condições de utilização estabelecidos pelo Conselho de Defesa Nacional, sejam viabilizadas a pesquisa e a lavra das riquezas minerais localizadas na faixa de fronteira, o que propiciará a criação de empregos e a melhoria das condições de vida das populações fronteiriças, através do aumento da arrecadação tributária e das receitas patrimoniais advindas das compensações financeiras pela exploração de recursos minerais (CFEM).*



O PLS nº 403, de 2008, será, ainda, apreciado pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e, em caráter terminativo, pela Comissão de Serviços de Infraestrutura.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

## II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão examinar a matéria do ponto de vista de sua constitucionalidade e juridicidade, bem como suas consequências para a organização administrativa da União.

Ressalte-se, inicialmente, que a necessidade de lei disciplinadora da matéria objeto da presente proposição é expressamente prevista no § 1º do art. 176 da Lei Maior, que determina que *a pesquisa e a lavra de recursos minerais [...] 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.*

O exame da constitucionalidade da inovação alvitrada, **entretanto**, não pode ser feito genericamente, sob pena de não se identificarem, no texto sugerido, dispositivos específicos que desafiam, sob os aspectos formal ou material, a Carta Magna.

Com efeito, embora não vislumbremos, *lato sensu*, obstáculo de caráter processual subjetivo – isto é, atinente à **iniciativa** – a opor-se à proposição, porquanto efetivamente podem os parlamentares de qualquer das Casas do Congresso Nacional, não havendo reserva constitucional em benefício do Chefe do Poder Executivo, inaugurar o processo legislativo dedicado a regular as matérias de competência da União (art. 48, *caput*, da CF) – de que é exemplar o tema “utilização da faixa de fronteira” –, é preciso atentar que, ao fazê-lo, devem eles ter em vista, sempre, não apenas os lindes impostos pela repartição de competências legislativas existente entre as esferas federal e estadual de governo (de modo a evitar o incursão em ingerência federativa de que resulta, inevitavelmente, mácula constitucional), mas também a agressão à substância da Carta Magna (que daria ensejo a vício de inconstitucionalidade material).

Eis por que se impõe que declinemos quais artigos, incisos ou parágrafos do esboço em exame se afiguram eivados de potencial nulidade em face da Constituição.

O § 4º, acrescido ao art. 2º da Lei de Faixa de Fronteira pelo art. 2º do projeto, agride flagrantemente, a nosso sentir, o princípio constitucional da liberdade de associação, ao estabelecer, *in fine*, que o *arquivamento de atos constitutivos*, bem como *a alteração do contrato ou estatuto social perante a Junta Comercial competente* [das empresas] *que se dedicarem às atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais* dependerá do assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional (CDN).

Com efeito, a Constituição Federal garante a todos, no art. 5º, incisos XVII e XVIII, com *status* de direito individual e coletivo, a plena liberdade de organização, sendo lícitos os fins. Significa dizer que não pode o Estado intervir nessa atividade, essencialmente privada, em caráter autorizativo. Pode, quando muito, exercer tarefa registrária, cartorária, formulando mero juízo de legalidade formal (direcionado à licitude ou ilicitude do objeto da agremiação).

Dessarte, a proposição, ao equiparar, sem apoio constitucional (no que concerne às exigências que pretende sejam impostas pelo Poder Público), a criação e a alteração societárias (orientadas pelo mencionado postulado da liberdade associativa, próprio do Direito Privado) aos casos de outorga de **autorização** ou **concessão** de lavra, averbação de **cessão de direitos** minerários e instituição de **gravames** sobre títulos minerários – atos submetidos a regramento administrativo e, pois, a juízo discricionário de conveniência e oportunidade (vez que se trata da exploração de bens públicos em zona considerada fundamental para a defesa do território nacional) –, não deve prosperar.

Não se revela, além disso, sob o aspecto prático, razoável impor aos cidadãos a restrição indicada (consistente na impossibilidade de formalização de sociedade, qualquer que seja a forma que se lhe deem os indivíduos, sem a participação autorizativa de órgão do aparelho do Estado – no caso, o Conselho de Defesa Nacional). De fato, cumpre perquirir que problema resultaria da mera constituição de, por exemplo, sociedade anônima destinada a explorar recursos minerais (não aplicáveis imediatamente na construção civil) na faixa de fronteira (tendo em vista competir ao Estado a

decisão derradeira a respeito das autorizações e concessões para tanto). Que efeitos teriam tais providências contra o Estado? Certamente nenhum.

À falta de esclarecimento específico na justificação do projeto, resta especular que propósito teria a parte final do § 4º adicionado ao art. 2º da Lei nº 6.634, de 1979, pela proposição. Quer-nos parecer que o objetivo que lhe presidiu a redação consiste em impedir que as empresas em referência (que têm por escopo atividades de pesquisa, lavra e exploração, bem como o aproveitamento de recursos minerais na faixa de fronteira), após haverem obtido *autorização de pesquisa, concessão de lavra ou direitos minerários*, alterem seu contrato ou estatuto social, em violação das regras qualificadoras de caráter obrigatório instituídas nos artigos subsequentes (dois terços, no mínimo, de brasileiros no quadro de trabalhadores ou prestadores de serviços; administração cometida a brasileiros residentes no País, a esses assegurados o “poder de controle”, entre outras).

Se esse o desígnio legislativo, equivocado – por inconstitucional, conforme já apontado – o mecanismo eleito. Appropriada, com efeito, seria a estipulação de penalidade (como, por exemplo, a caducidade ou cassação da autorização ou concessão, com o estabelecimento de prazo para defesa ou desfazimento do ato) para as empresas ou empresários descumpridores, *a posteriori*, das exigências legais (tal penalidade seria imposta, a título de ilustração, à empresa que, tendo logrado autorização ou concessão para exploração de lavra, viesse a realizar alteração societária para reduzir o número de brasileiros com poderes de controle).

Igualmente por inconstitucionalidade material não pode prosperar a inovação encerrada no inciso II do art. 3º da Lei nº 6.634, de 1979, com a redação que lhe pretende conferir o art. 3º do projeto. Realmente, a norma em elaboração, ao estender (em uma interpretação possível) a exigência de manutenção, no quadro profissional, de dois terços de brasileiros também aos **prestadores de serviços** (que podem ser, eles próprios, pessoas jurídicas) diretos ou indiretos das sociedades dedicadas, na faixa de fronteira, ao estabelecimento ou à exploração de indústrias que interessem à Segurança Nacional, bem como à colonização e ao loteamento rurais, diz muito mais do que o permitido pelo texto constitucional.

De fato, a imposição da obrigação em comento, se endereçada apenas às **empresas exploradoras** (como nos termos da prescrição em vigor), atende ao desiderato do sistema composto, entre outros dispositivos, pelos arts. 20, § 2º (*a faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao*

*longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei*), e 170, I (*a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados [entre outros princípios] a soberania nacional*), da Constituição, consistente, em última instância, na promoção e consolidação da autoridade jurídico-política do País. Idêntica asserção não se pode produzir, no entanto, em defesa da extensão dessa regra aos prestadores diretos e indiretos de serviços, sob pena de se violarem, de uma só vez, dois postulados constitucionais: o da **igualdade**, encartado no *caput* do art. 5º (*todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade*), que sofreria redução desarrazoada em nível infraconstitucional, e o da **busca do pleno emprego**, previsto no inciso VIII do art. 170, todos da Carta de 1988 (que tem como beneficiários não apenas brasileiros, mas também os estrangeiros residentes no País).

Em síntese, o alcance atribuído ao inciso II do art. 3º da Lei de Faixa de Fronteira pelo art. 3º do projeto *sub examine*, além de não se achar acobertado pelos princípios que autorizam a discriminação legal em face das empresas exploradoras (soberania e defesa nacional), ofende princípios de idêntica envergadura constitucional.

Revela-se inconstitucional, pelas mesmas razões, a inovação encartada no art. 58-B, inciso III, que o art. 4º da proposta em análise intenta aditar ao Decreto-Lei nº 227, de 1967. Ocorre que, aqui, ademais das violações aos mencionados princípios da igualdade e da busca do pleno emprego, a mácula mais evidente ao texto constitucional decorre de se haver avançado muito além do por ele tolerado. Não é outra a inteligência possível à luz do § 1º do art. 176 da Constituição, que somente permitiu a distinção (mediante outorga de **benefícios** ou estabelecimento de **requisitos**) em favor de brasileiros (pessoas naturais ou jurídicas), **na forma da lei**, quando estes forem os responsáveis pelas atividades de pesquisa e lavra de recursos minerais e aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica. Nada se disse – no que concerne aos efeitos da norma – a respeito de se poderem incluir, em seu âmbito discriminatório, pessoas outras não envolvidas diretamente na atividade de exploração. Não pode o legislador ordinário – em vista do princípio de que não há palavras inúteis na Constituição, do qual decorre a regra de hermenêutica que proíbe a concessão de efeitos positivos ao silêncio

do Constituinte, quando restrigente de direitos –, pois, exceder o expressamente disposto na Carta Constitucional.

É necessário, também, alterar os arts. 58-A, 58-C, 58-D, 58-E, 58-F e 58-G, que a proposição pretende aditar ao Decreto-Lei nº 227, de 1967, para retirar deles a alocação de atribuição a entidade do Poder Executivo, o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). Isso porque os §§ 2º, 3º e 4º do art. 58-G, ao atribuírem deveres a autoridade da administração pública federal – o Diretor-Geral do DNPM e o Ministro de Estado de Minas e Energia –, invadem prerrogativa exclusiva do Poder Executivo; de fato, por se tratar de matéria interna corporis, deve ser posta a cargo da entidade em questão a tarefa de definir que autoridade, em sua estrutura, será responsável pelas providências ali mencionadas. Isso também se pode dizer do art. 58-H, que prevê atribuição para o Ministro de Estado de Minas e Energia.

Impõe-se, finalmente, declinar o defeito de inconstitucionalidade que atinge, a nosso ver, o art. 58-G do Decreto-Lei nº 227, de 1967, acrescido pelo art. 4º do projeto. Esse dispositivo, especialmente por seus §§ 1º e 3º (mas como decorrência de procedimentos instaurados segundo a mecânica nele estabelecida, no *caput* e demais parágrafos), atribui ao DNPM e ao Ministro de Estado de Minas e Energia a prerrogativa para, instaurado processo investigatório do descumprimento das exigências necessárias (arts. 3º e 3º-A) à exploração da faixa de fronteira, *declarar a caducidade do título minerário*. Ocorre que se trata, aqui, de atribuição exclusiva do Conselho de Defesa Nacional, órgão com competência constitucional para *propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo*. Tal competência, destaque-se, foi especificada pelo § 1º do art. 2º da Lei nº 6.634, de 1979, que lhe atribuiu a faculdade de **modificar** ou **cassar** as autorizações e concessões para realização de atividade de pesquisa ou lavra em faixa de fronteira, por meio de sua Secretaria-Executiva. A modificação proposta, nesse sentido, faz *capitis diminutio* de competência do CDN (que ficará impedido de apreciar as condições em que utilizada a faixa de fronteira por empresas de exploração de minérios, após a fase do assentimento prévio), maculando – no mínimo indiretamente – o texto constitucional.

Quanto à juridicidade, também há obstáculos à aprovação da proposta em tela, na forma como se apresenta.

Como se sabe, a juridicidade de uma norma pode ser aferida com esteio nos seguintes critérios: *i) adequação* do meio eleito ao alcance dos objetivos vislumbrados, *ii) generalidade* normativa, que exige sejam destinatários do comando legal um conjunto de casos submetidos a um comportamento normativo comum, *iii) inovação* ou *originalidade* da matéria, em face das normas jurídicas em vigor, *iv) coercitividade* potencial e *v) compatibilidade* com os princípios diretores do sistema de direito pátrio ou com os princípios especiais de cada ramo particular da ciência jurídica.

Especificamente, os §§ 4º e 5º do art. 58-C acrescido pelo art. 4º do projeto ao Decreto-Lei nº 227, de 1967, ao relacionarem, *em lei*, providências que deverão ser adotadas pelo Diretor-Geral do DNPM por meio da edição de **portaria**, além de se revelarem expletivos – por cuidarem de tema que foge ao campo da lei –, não apresentam coercitividade alguma, porquanto impõem obrigação a ocupante de cargo subordinado ao Chefe do Poder Executivo. Como dissemos, ademais, são disposições inconstitucionais, por se imiscuírem em tarefa de outro Poder (de que se pode desincumbir o responsável, inclusive, por instrumentos jurídicos outros que não a portaria, como a instrução ou a resolução).

Injurídicos também se afiguram – caso se supere a tese da inconstitucionalidade – os §§ 1º e 3º do art. 58-G acrescidos no Decreto-Lei nº 227, de 1967, por subverterem o regime de competências para a cassação de autorizações e concessões destinadas a subsidiar a exploração da faixa de fronteira (retirando-as do CDN e transpondo-as para o DNPM e Ministério de Minas e Energia).

Por fim, ressaltamos termos aproveitado a oportunidade para ajustar a proposição aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona*.

### III – VOTO

Por todo o exposto, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 403, de 2008, na forma do seguinte substitutivo:

## EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 403, DE 2008

Altera a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, e o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, para substituir a exigência de maioria de capital nacional para as empresas constituídas sob leis brasileiras por outras que visem ao desenvolvimento sustentável da atividade de mineração em faixa de fronteira, e dá outras providências.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Os arts. 2º e 3º da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 2º** .....

.....

IV – .....

a) pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, salvo aqueles submetidos à Lei nº 6.567, de 24 de setembro de 1978;

.....

§ 4º Tratando-se de atividade descrita na alínea “a” do inciso IV do *caput* deste artigo, o assentimento prévio será necessário para as outorgas de autorização de pesquisa e de concessão de lavra, para as averbações de cessão de direitos minerários e de instituição de gravames sobre títulos minerários.

§ 5º Havendo, após o ato de assentamento prévio, descumprimento de qualquer das exigências previstas em lei para a outorga de autorização de pesquisa, concessão de lavra, averbação de cessão de direito minerário ou instituição de gravame sobre título minerário, o ato será revogado e, tratando-se de título, este terá sua caducidade declarada, respeitado o direito de defesa do interessado.

§ 6º Os procedimentos para o exercício das atividades previstas na alínea ‘a’ do inciso IV do *caput* deste artigo serão disciplinados pelo Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967.” (NR)



“**Art. 3º** Na Faixa de Fronteira, as sociedades que se dedicarem às atividades previstas nos incisos III e IV, alínea ‘b’, do art. 2º, deverão, obrigatoriamente, satisfazer às seguintes condições:

.....

III – serem os órgãos de administração da sociedade integrados por maioria de brasileiros, residentes no País, assegurados a estes o poder de controle.

*Parágrafo único.* No caso de empresário individual, só a brasileiro será permitido o estabelecimento ou exploração das indústrias ou das atividades referidas neste artigo.” (NR)

**Art. 2º** O Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, passa a vigorar acrescido do seguinte Capítulo III-A:

#### “CAPÍTULO III-A

##### *Das Atividades Minerais na Faixa de Fronteira*

**Art. 58-A.** A pesquisa, a lavra, a exploração e o aproveitamento de recursos minerais em faixa de fronteira dependem de assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional, mediante requerimento apresentado na forma do regulamento.

**Art. 58-B.** As sociedades empresárias que se dedicarem à pesquisa, à lavra, à exploração e ao aproveitamento de recursos minerais na faixa de fronteira deverão, na hipótese da alínea ‘a’ do inciso IV do art. 2º da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, obrigatoriamente:

I – ser constituídas sob as leis brasileiras e ter sua sede e administração no País;

II – ter os órgãos de administração integrados, em sua maioria, por brasileiros residentes no País, aos quais seja assegurado o poder de controle.

§ 1º A sociedade empresária constituída sob a forma de sociedade anônima deverá instruir seu requerimento com relação nominal dos acionistas controladores, nos termos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, bem como com eventual acordo de acionistas, indicando aqueles que exercem o poder de controle.

§ 2º O acionista residente ou domiciliado no exterior deverá manter no País mandatário com poderes de representação plena.

§ 3º É facultado ao Conselho de Defesa Nacional, para efeito de assentimento prévio, avaliar a conveniência da atividade à luz dos interesses nacionais, observados os parâmetros, condições e exigências estabelecidos em regulamento.

§ 4º Excetuam-se do disposto neste artigo as substâncias previstas na Lei nº 6.567, de 4 de setembro de 1978, cujo regime especial para exploração e aproveitamento será aplicável também na faixa de fronteira.

**Art. 58-C.** Ao requerimento para a execução das atividades previstas no *caput* do art. 58-B desta Lei deverão ser anexados os seguintes documentos:

I – comprovante de disponibilidade de recursos financeiros destinados às operações no território nacional compatíveis com o empreendimento, observado o cronograma de desembolso constante do plano de pesquisa ou do plano de aproveitamento econômico; e

II – último balanço patrimonial.

§ 1º A forma de comprovação da condição prevista no inciso I do *caput* deste artigo será definida em regulamento.

§ 2º Tratando-se de sociedade empresária constituída no mesmo exercício financeiro do requerimento de assentimento prévio, fica dispensada a comprovação mencionada no inciso II do *caput* deste artigo, salvo no caso de subsidiária ou filial.

§ 3º Quando se tratar de requerimento de assentimento prévio para fins de outorga de concessão de lavra, o plano de aproveitamento econômico conterá, além dos requisitos legais, projetos que contemplem a agregação de valor ao minério, cujos elementos e forma serão estabelecidos em regulamento.

§ 4º A agregação de valor prevista no § 3º deste artigo deverá contemplar, no mínimo:

a) transformação mineral com obtenção de bens semimanufaturados, total ou parcialmente; ou

b) integração da produção mineral na região, devidamente comprovada, ainda que realizada por terceiro.

§ 5º A implementação do projeto de agregação de valor ao minério não poderá exceder ao prazo de dois anos, devendo o aproveitamento atingir, no prazo de até cinco anos, no mínimo sessenta por cento da produção, podendo esse prazo ser revisto em função de condições de mercado, conforme definido em regulamento.

**Art. 58-D.** A documentação comprobatória do atendimento das exigências mencionadas nos arts. 58-B e 58-C, bem como os demais documentos exigidos por lei, serão encaminhados, na forma do regulamento, ao Conselho de Defesa Nacional, para fins de assentimento prévio.



§ 1º Poderão ser solicitadas, na forma do regulamento, informações ou documentos complementares para fins de assentimento prévio.

§ 2º O não atendimento da solicitação de informações ou documentação complementares no prazo de sessenta dias importará no indeferimento do requerimento e, se aplicável, na desoneração da área, nos termos do art. 26 deste Decreto-Lei.

§ 3º O prazo estabelecido no § 2º deste artigo poderá ser prorrogado uma única vez por igual período, desde que o requerimento, devidamente justificado, seja apresentado até o termo final para cumprimento da exigência.

**Art. 58-E.** O titular da autorização de pesquisa fica obrigado a apresentar, anualmente, na forma do regulamento, relatório circunstanciado dos trabalhos de pesquisa, evidenciando o cumprimento do cronograma de atividades contido no plano de pesquisa, nos termos da legislação aplicável.

**Art. 58-F.** O descumprimento de qualquer das condições ou obrigações previstas nos arts. 58-B a 58-E acarretará a instauração, pela autoridade competente, de procedimento administrativo com vistas à imposição de multa ou, em caso de reincidência, declaração de caducidade do título mineral, na forma do regulamento.

*Parágrafo único.* Das decisões adotadas nos procedimentos a que se refere este artigo, caberá recurso, inclusive hierárquico.

**Art. 58-G.** Em área situada na faixa de fronteira, a progressividade da taxa anual, por hectare, a que se refere o inciso II do art. 20 deste Decreto-Lei, poderá ser de até cinco vezes o valor máximo fixado no referido dispositivo legal, conforme definido em regulamento.

**Art. 58-H.** A sociedade não pode iniciar suas atividades antes de inscrita no registro próprio do lugar onde deva se estabelecer nem antes de obtido o assentimento prévio.”

**Art. 3º** Os titulares de direitos minerários cujas áreas se situem na faixa de fronteira deverão se ajustar aos termos dos arts. 58-B, 58-C e 58-E do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, no prazo de cento e oitenta dias, contados da publicação desta Lei.

§ 1º No caso de requerimento de lavra ou concessão de lavra, o titular deverá, no prazo fixado no *caput* deste artigo, apresentar plano de aproveitamento econômico atualizado, contemplando os projetos referidos no § 2º do art. 58-C do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967.

§ 2º Na hipótese de autorização de pesquisa com relatório final positivo aprovado há mais de seis meses, o requerimento de lavra deverá ser instruído com plano de aproveitamento econômico que contemple os projetos referidos no § 2º do art. 58-C do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967.

**Art. 4º** Esta Lei entra em vigor no prazo de cento e oitenta dias da data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

