

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

CAIO AUGUSTO SOUZA LARA

LUCAS CATIB DE LAURENTIIS

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG - Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove - São Paulo

Representante Discente - FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF - Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP - São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM - Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG - Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuriitiba - Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB - Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Unifor - Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

C755

Constituição e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara; Lucas Catib De laurentiis – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-210-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Democracia. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

Apresentação

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho Constituição e Democracia I durante o II Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado nos dias 02 a 08 de dezembro de 2020, sob o tema geral “Direito, Pandemia e Transformação Digital: Novos Tempos, Novos Desafios”. O evento foi promovido por esta sociedade científica do Direito com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, o Centro Universitário Christus – Unichristus e a M. Dias Branco. Trata-se da segunda experiência de encontro virtual do CONPEDI em mais de três décadas de existência.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos do Direito Constitucional e dos reflexos do constitucionalismo na atuação dos Poderes da República no país.

Os temas abordados vão desde os direitos fundamentais constitucionalizados, passando pelo controle de constitucionalidade e as experiências diversas de exercício da democracia. Desigualdade de gênero na política, efeito backlash, democracia participativa e a questão das fake news também estiveram presentes nas discussões do grupo.

Na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, com artigos rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares (double blind peer review). Dessa forma, todos os artigos ora publicados guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara

Prof. Dr. Lucas Catib de Laurentiis

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Constituição e Democracia I apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista Brasileira de Filosofia do Direito. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL SOB A PERSPECTIVA DA
CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA**

**SUSTAINABLE DEVELOPMENT FROM THE ECONOMIC CONSTITUTION
PERSPECTIVE**

**Lucas Augusto Tomé Kannoa Vieira
Jorge Heleno Costa**

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo analisar o surgimento do desenvolvimento econômico na constituição do Brasil, sob o aspecto histórico, conjugando com a evolução do conceito de bens da união, notadamente os recursos minerais e seu papel no desenvolvimento econômico, adotando a sustentabilidade como condição de desenvolvimento, pela evolução da legislação constitucional e infraconstitucional e produção acadêmica sobre o tema. O desenvolvimento difere do crescimento, pois o primeiro possui aspectos para além da simples evolução numérica, quando o segundo, percebe-se por métrica matemática. Assim, o presente trabalho aprofunda-se no desenvolvimento.

Palavras-chave: Ordem econômica, Direito constitucional, Mineração, Sustentabilidade, Desenvolvimento econômico

Abstract/Resumen/Résumé

This study aims to analyze the emergence of economic development in the constitution of Brazil, from the historical aspect, combining with the evolution of the concept of Union goods, especially mineral resources and its role in economic development, adopting sustainability as a condition of development, the evolution of constitutional and infra-constitutional legislation and scholarship on the subject. The development differs growth because the former has aspects beyond simple numerical evolution, while the second, it is clear metric for mathematics. Thus, this study delves into the development.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Economic order, Constitutional right, Mining, Sustainability, Economic development

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o surgimento do desenvolvimento econômico na constituição do Brasil, sob o aspecto histórico, conjugando com a evolução do conceito de bens da união, notadamente os recursos minerais e seu papel no desenvolvimento econômico, adotando a sustentabilidade como condição de desenvolvimento, pela evolução da legislação constitucional e infraconstitucional e produção acadêmica sobre o tema.

O desenvolvimento difere do crescimento, pois o primeiro possui aspectos para além da simples evolução numérica, quando o segundo, percebe-se por métrica matemática. Assim, o presente trabalho aprofunda-se no desenvolvimento.

A responsabilidade pelo desenvolvimento de um povo, uma população, recai no Estado, que detém os mecanismos e capacidade de produzir estratégias para o desenvolvimento futuro, observando as variáveis de qualidade e equilíbrio ambiental, crescimento econômico, qualidade de vida, educação e cultura, como um desenvolvimento global e interligado, assim entende STEFANELLO:

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, da ONU, reconhece que a criação de condições favoráveis ao desenvolvimento dos povos e indivíduos é responsabilidade de seus Estados, e confirma que o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, sendo que a igualdade de oportunidade para o desenvolvimento é uma prerrogativa tanto das nações quanto dos indivíduos que as compõem. (STEFANELLO, 2010. p41)

O Brasil não foge a este entendimento, conforme ensina Eros Grau, é objetivo fundamental da República Federativa do Brasil erradicar a pobreza e as desigualdades, fator componente para o desenvolvimento.

Segundo Eros Grau, objetivo fundamental da República Federativa do Brasil é, dentre outros, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. (GRAU, Eros Roberto, 2002, p.261).

A outra face da moeda do desenvolvimento também é presente como objetivo do estado brasileiro, porquanto também é objetivo fundamental o desenvolvimento, aqui entendido como crescimento econômico, como novamente assevera Eros Grau:

Para tanto entende ainda Eros Grau, como também objetivo da República Federativa do Brasil, a garantia do desenvolvimento nacional, ligado de forma finalística a erradicação da Pobreza. (GRAU, Eros Roberto, 2002, p.258).

Desta forma é perceptível o compromisso do Brasil no tocante ao desenvolvimento, desenvolvimento em sentido amplo, com crescimento econômico e evolução das condicionantes sociais, compromisso esse, ainda que não seja traduzido na realidade fática, compõe as diretivas do estado, em cerne principiológico e deve nortear as ações estatais.

A EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

O Brasil tem sua evolução jurídica moderna iniciada a pouco mais de 500 anos, paradigma muito diferente da maioria dos estados internacionais, que tiveram sua produção jurídica iniciada, ainda que interrompida, muito antes do estado brasileiro.

Esta evolução se deve exatamente pelo evento da colonização, onde foram trazidas a colônia, as legislações de outro estado, com seus vícios e evoluções, mas aplicada a uma sociedade em transformação, completamente diferente daquele onde foram produzidas as normas.

Não obstante a imposição legislativa na colônia, a evolução jurídica, principalmente constitucional, se deu de forma universal, por meio de movimentos constitucionais em diversas épocas e estados, evoluindo a partir da evolução de cada instituto jurídico ou geração de direitos.

Esta ciranda da evolução de direitos, entende Stefanello, fundamenta-se em movimentos de conquista autônomos, que pela imposição paradigmática da colonização europeia, condicionou a evolução a momentos próximos na linha do tempo da história, senão vejamos:

Entendemos, no entanto, que a classificação dos direitos em diferentes gerações a partir dos momentos históricos em que foram surgindo representa apenas uma face eurocêntrica do tema, uma vez que a conquista de direitos foi ocorrendo em diferentes períodos e localidades, sem nunca ter cessado. (STEFANELLO, 2010. p39)

A evolução constitucional brasileira começa em Portugal, porquanto a colonização, havendo em 1822 uma proposta de constituição portuguesa, que incluiu a oitiva de delegados brasileiros, sem contudo gerar frutos relevantes ao presente estudo.

Da mesma forma, a primeira constituição brasileira também não conseguiu avançar sobre a temática ora abordada, havendo relevante peso na perspectiva histórica, mas, pela época e demandas políticas do momento, não deu relevância ao tema.

A primeira Constituição Brasileira que traz relevância para o tema em tela é a Carta de 1891, que por meio da Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926, trouxe ao texto constitucional regras atinentes ao desenvolvimento econômico e empresarial, regulamenta as minas e também a propriedade privada.

Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes: (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)

...

§ 17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia. (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)

a) A minas pertencem ao proprietário do sólo, salvo as limitações estabelecidas por lei, a bem da exploração das mesmas. (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)

b) As minas e jazidas minerais necessarias á segurança e defesa nacionaes e as terras onde existirem não podem ser transferidas a estrangeiros. (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)

§ 24. É garantido o livre exercicio de qualquer profissão moral, intellectual e industrial. (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)

§ 27. A lei assegurará a propriedade das marcas de fabrica. (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)

...

§ 30. Nenhum imposto de qualquer natureza poderá ser cobrado senão em virtude de uma lei que o autorize. (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)

É importante observar que os direitos relativos a estas matérias foram tratados como direitos individuais constitucionalmente positivados, entendendo nesta época que os recursos minerais eventualmente existentes no subsolo eram de propriedade do titular do solo, não havendo qualquer distinção em relação ao solo e subsolo quanto a propriedade.

Haver-se-ia uma restrição quanto a propriedade do solo e subsolo, quando aquele possuir minerais de relevância à segurança nacional, não poderá a propriedade ser transferida a estrangeiros. Neste momento, deve-se entender propriedade como solo e subsolo.

No mesmo artigo, em outros parágrafos, é consolidada a garantia de outros direitos comerciais, como marcas, propriedade intelectual, se mostrando uma constituição realmente avançada para a época, observando a data da emenda constitucional.

Mais a frente, a carta de 1934 melhor capitulou os tópicos, com as seguintes posições:

Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

...

12) É garantida a liberdade de associação para fins lícitos, nenhuma associação será compulsoriamente dissolvida senão por sentença judiciária.

13) É livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade técnica e outras que a lei estabelecer, ditadas pelo interesse público.

...

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

Conforme exposto, é possível perceber a criação do Capítulo da ordem econômica, apresentando princípios para o desenvolvimento econômico e também o aparecimento -de condicionantes ao exercício da propriedade.

A evolução neste momento constitucional foi nítida, com a responsabilidade do desenvolvimento sendo imposta ao estado, de forma que não poderia se impedir o crescimento econômico do particular. Contra ponto é a necessidade de autorização da União para a exploração mineral, quando o estado impõe constitucionalmente um controle a esta indústria.

Também houve alteração no tocante a perspectiva da propriedade que recebeu o dever de conciliar o interesse social, fazendo com que o crescimento antes falado, se torne fator de desenvolvimento.

As demais constituições trazem algumas alterações no tema, sem contudo, relevância significativa para o presente trabalho, por quanto, nenhuma alteração essencial, até o paradigma do Estado Democrático de Direito, que será analisado a frente.

A ORDEM ECONÔMICA E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

No estado democrático de direito, foi mantida a opção capitalista, com a adoção clara do conceito de bem estar, assim, a ordem econômica é o caminho pelo qual, dentro do paradigma capitalista, é possível garantir o bem estar. Assim, resta esboçado o papel da ordem econômica no estado democrático de direito.

O bem estar referido contempla mais do que a efetivação de direitos fundamentais, civis, políticos e sociais, mas também, no estado democrático de direito, um conjunto harmônico entre estes direitos no ambiente (natural e modificado) ecologicamente equilibrado, permitindo a continuidade do equilíbrio, a garantia dos direitos fundamentais e a condição do cidadão, ao exercer estes direitos, desenvolver riquezas e expandir as perspectivas de novos direitos.

A ordem econômica na Constituição de define opção por um sistema, o sistema capitalista; há um modelo econômico definido na ordem econômica na Constituição de , modelo aberto, porém, desenhado na afirmação de pontos de proteção contra modificações extremas, que descrevo como modelo de bem estar; a ordem econômica na Constituição de , sendo objeto de interpretação dinâmica, poderá ser adequada às mudanças da realidade social, prestando-se, ademais, a instrumentá-las. (GRAU, 2002. p368)

O paradigma do Estado Democrático de direitos chama o direito ao Ambiente Ecologicamente Equilibrado para compor o rol de direitos fundamentais, e além, para se portar como bem nuclear do ordenamento jurídico.

Tal perspectiva impõe a ciência do direito, o dever de incorporar o novo bem, adequando as regras, sejam penais, administrativas ou civis. Não obstante, além da ciência do direito, as diretivas do estado passam também a considerar em relevo, o ambiente ecologicamente equilibrado, para todos os seus fomentos.

Este foco para responsabilidade ambiental foi constitucionalmente insculpido, deixando sem qualquer dúvida a posição e deveres nas políticas públicas, principalmente nas relativas a ordem econômica, como apresenta Ferreira:

A importância do meio ambiente para a sociedade e o papel dos recursos ambientais ante o funcionamento dos sistemas produtivos levaram o legislador constituinte a inserir a defesa ambiental como um dos princípios gerais da atividade econômica, nos termos do art. 170, VI” (FERREIRA, 2011. p114)

Também entende assim, a responsabilidade para fomentar condições de crescimento é do estado, mas não mais só crescimento, e sim, desenvolvimento.

Constata-se a necessidade de pensar o direito ao desenvolvimento em conjunto com os direitos humanos e o direito ambiental. Os Estados possuem o dever de garantir aos indivíduos o direito ao desenvolvimento ao mesmo tempo em que precisa lhes garantir uma vida digna e saudável.

Sob o prisma do direito ambiental, isso significa dizer que o direito ao desenvolvimento estará correto ao observar a dignidade das pessoas em viver sem poluição, com acesso à água potável e alimentos sem contaminação, por exemplo, ao mesmo tempo em que lhes garanta acesso pleno aos direitos sociais, culturais, civis e políticos.

Não pode haver desenvolvimento sem dignidade da pessoa humana. Ou seja, uma sociedade verdadeiramente se desenvolve quando os benefícios do desenvolvimento estão acessíveis a sua população, garantindo sua saúde e bem-estar.”

A expressão “ ordem econômica” é incorporada a linguagem dos juristas, sobretudo –mas também do direito – a partir da primeira metade deste século. Sob esse uso, de expressão nova, repousa, indiscutida – e como se fora indiscutível – a afirmação de que a ordem econômica (mundo do ser) do capitalismo foi rompida. Para tanto contribui, com enorme eficácia, a constituição de Weimar, de 1919.(GRAU, 2002. p54)

DA ORDEM ECONÔMICA

A Constituição apresenta uma flagrante dualidade no artigo inaugural da ordem econômica, trazendo uma responsabilidade sócio-ambiental ao empresário, senão vejamos:

Art. 170. 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 os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;
VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
VIII - busca do pleno emprego;
IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.
(Constituição Federal)

Percebe-se a componente ambiental, dentro da ordem econômica em obrigações constitucionalmente positivadas, sem contudo, abrir mão do desenvolvimento econômico, como apresenta Fiorillo:

A Constituição de 1988 introduz artigos importantes relativos à mineração, como Art. 170, inciso VI, Art. 186, inciso II, mas o Artigo 225, em particular, em seu caput, considera pela primeira vez que o meio ambiente é um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Dessa forma os bens ambientais minerais também são um bem de uso comum do povo e certamente essenciais para o desenvolvimento socioeconômico do País.(FIORILLO, 2012,p18)

Desta forma, a constituição não só apresenta um novo paradigma político, reconhecendo o ambiente com direito coletivo mais relevante, mas também desafia o paradigma da ordem econômica, quando rompe com a obrigação do estado em fomentar o desenvolvimento(crescimento), e passa a incorporar o conceito de desenvolvimento amplo, aumentando a obrigação estatal e limitando os particulares.

Essa também é a posição adotada por Ferreira, que percebe uma ruptura paradigmática quando da positivação dos princípios da ordem econômica, da proteção ambiental e dos direitos sociais na constituição de 1988, observe:

Neste sentido, o dispositivo legal citado representa uma mudança de paradigma nesta visão distorcida a respeito da atividade econômica, importando no reconhecimento das interações existentes entre desenvolvimento econômico e manutenção da qualidade ambiental, consistindo em questão a ser tratada de maneira conjunta (FERREIRA, 2011. p115)

OS MINERAIS COMO MEIO DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO

O exercício da mineração é atividade secular, usada em todos os continentes, e caminha paralelamente ao desenvolvimento social de cada sociedade ao longo do tempo. Desta forma, não há que se falar em uma indústria moderna, ou atividade

recente, pois foi sempre, na perspectiva histórica, presente nas sociedades, ainda que de forma rudimentar, e que teve sua evolução atrelada a evolução social.

Nesta toada, vem Ferreira corroborar o entendimento que a atividade da mineração é parte indissolúvel do desenvolvimento humano.

A extração mineral consiste em uma atividade humana exercida desde a antiguidade, primeiro como forma de sobrevivência, e, posteriormente, assumindo a posição de fonte produtora de bens sociais e industriais, participando sobremaneira na evolução alcançada pela humanidade (FERREIRA, 2011. p117)

O Brasil é um país de proporções continentais, com diversidade mineral em seu solo e subsolo, sendo reconhecido como um dos maiores exportadores de minerais do mundo, tendo exportado no 1º semestre de 2014, mais de bilhões de dólares em minerais, conforme quadro do Informe Mineral Jan/Jun de 2014, feito pelo DIPLAN – Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento da Mineração DNPM.

¹EXPORTAÇÕES			IMPORTAÇÕES	
CIA	SUBSTÂN	VALOR	CIA	VALOR
	US\$			US\$
	Ferro	14.035.657.	Potássio	1.240.143.2
	40		53	
	Ouro	1.114.518.6	Carvão	1.483.526.5
	11		13	
	Cobre	851.942.78	Cobre	480.776.17
	5		5	
	Ferronióbi	827.087.21	Enxofre	118.506.17
	7		6	
	Alumínio	162.827.48	Zinco	54.603.578
	9			
	Pedras	97.136.423	Rocha	89.123.939
	Nat./Revest.		Fosfática	

¹ Tabela 2 do Informe Mineral Janeiro/Junho 2014 Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento da Mineração; DNPM. Disponível em: << <http://www.dnpm.gov.br/dnpm/informes/informe-mineral-2014-1o-semester>>>

Ornam.			
Manganês	104.565.62	Pedras	30.050.970
	1	Nat./Revest.	
Caulim	549.015.64	Outros	153.213.59
	4		8
Outros	314.662.96	---	---
	6		
TOTAL	18.057.414.		3.649.944.2
	160		02

Traz FREIRE, Willian, que o subsolo só traz interesse ao mundo jurídico quando tem potencial ou efetivo valor econômico ou científico. Assim, só existe proteção do Dec. Lei 227. Para os minerais que possuam alguma relevância para o homem.

Com o protocolo do Requerimento de Pesquisa ou de requerimento de qualquer outro direito minerário, o minerador adquire interesse e legitimidade para proteger o solo e subsolo da área pretendida. Em razão disso, poderá mover ações para impedir lavra clandestina, como também esbulhos e invasões da superfície, já que esses atos prejudicarão futuros trabalhos de pesquisa ou lavra, em razão da lavra predatória, e poderão aumentar as despesas com indenizações. Os invasores também poderão provocar danos ambientais, cujos custos de recuperação o titular do Requerimento terá que suportar no futuro.(FREIRE, 2005, p.95)

Desta forma, a atividade de mineração, é atividade de relevância e interesse entre os particulares, que recebem o direito de explorar o bem da união através de concessão, permissão ou outro ato administrativo.

O interesse privado essencial a mineração é inicialmente econômico, mas, com a evolução do conceito de crescimento, para desenvolvimento, passamos a ter também uma perspectiva de bem estar, quando o setor privado passa a assumir as questões sócio-ambiental.

Concluimos que os bens ambientais minerais devem, também, assegurar condições de desenvolvimento socioeconômico aos interesses da Segurança Nacional e à proteção do meio ambiente, visando a dignidade da vida humana.(FIORILLO, 2012.p19)

BENS DA UNIÃO

A legislação federal colocou, por meio do Dec. Lei 227, a União como legitimada única para o ciclo da produção mineral no Brasil, desde a exploração até a distribuição e comercialização.

Art. 1º Compete à União administrar os recursos minerais, a indústria de produção mineral e a distribuição, o comércio e o consumo de produtos minerais.

Desta forma aduz o artigo primeiro do referido decreto, a competência da União para administrar a indústria de produção mineral, lendo-se indústria como todos os procedimentos desde a descoberta de minerais de interesse econômico até o beneficiamento final e entrega ao cliente.

Bens Públicos

Antes de adentrar na natureza jurídica do bem minerário, é importante expor a conceituação de bens, para assim, com propriedade definir o mesmo.

Di Pietro traz que o código Civil de 2002 não alterou a legislação anterior quanto a classificação tripartite, mas deixou evidenciado que os bens pertencentes a pessoas jurídicas de direito público também fazem parte do rol de bens públicos. (Di Pietro, 2010. p6)

E assim apresenta a legislação civilista, os bens públicos em seu artigo 99:

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Vale observar que a legislação divide os bens públicos em três categorias distintas, sendo de uso comum do povo; de uso especial e dominicais. Melhor explica Di Pietro:

Não existe regime jurídico uniforme a abranger a totalidade dos bens públicos, uma vez que são divididos em três categorias.

Como visto no item anterior, alguns são, por natureza ou por determinação legal, destinados à utilização coletiva, sendo, por isso mesmo, denominados bens de uso comum do povo.

Os demais ou estão afetados à realização de serviços públicos – bens de uso especial - ou constituem patrimônio das pessoas jurídicas de direito público interno, como objeto de direito pessoal ou real de cada uma dessas entidades – os bens dominicais. Ambos integram a categoria dos bens patrimoniais, indisponíveis, os primeiros, em decorrência de sua afetação, e disponíveis, os segundos, por não estarem afetados diretamente a qualquer fim de utilidade pública. (Di Pietro, 2010. p8)

Nesta toada, resta esclarecida e inequívoca a natureza dos bens públicos, com sua divisão legal e científica, contemplando todas as espécies de bens públicos existentes no estado brasileiro.

Bem Ambiental

Esboça a relevância do bem ambiental Fiorillo, quando assim compreende:

Destarte os recursos ambientais como bens de uso comum do povo (Art. 225 da CF), devem guardar compatibilidade com um novo e democrático conceito de Segurança Nacional, circunstância fundamental para assegurar na democracia não só os interesses de brasileiros e estrangeiros residentes no País, mas adaptado à defesa dos bens ambientais como assunto diretamente relacionado à nossa soberania nacional (Art. 1º, IV) , independência nacional (Art. 4º, I) e, evidentemente, à defesa do próprio Estado Democrático de Direito (Art. 1º, caput)(FIORILLO, 2012.p16)

O bem ambiental no novo paradigma é direito essencial, sobre o qual se fundou os demais direitos fundamentais da constituição de 1988, e com a relevância ao bem ambiental, impondo aos outros direitos, uma incorporação para, ao final, estarem em consonância com o equilíbrio ambiental.

Bens Minerais

Como já exposto, os recursos minerais são, sem objeção, fonte de interesse e transformação social, com sua extração permeada de diversos impactos, com dimensões variadas em intensidade, temporalidade e reversibilidade variadas.

Assim, discorrer melhor sobre a análise deste bem público se faz necessário, pois diferente dos demais bens, quase sempre, este faz uma ponte com os administrados para sua extração, produção e comercialização.

Diferente dos outros períodos constitucionais, antes do interesse sobre a exploração de determinado mineral em determinado local, os bens minerais são de domínio da união, conforme aponta Freire:

Os recursos minerais (não apenas as reservas minerais) e as jazidas são bens de domínio da União. Isso impõe classificar esse domínio da União sobre os recursos minerais e as jazidas em categoria à parte dos bens dominicais e dos bens de uso especial, porque inclui sob o domínio da União recursos minerais conhecidos ou potenciais. Essa distinção se justifica, ainda, porque os recursos minerais são destinados à exploração e exploração exclusivamente pelo particular e são exauríveis – o que lhes acrescenta uma característica de temporalidade – não se mantendo inteiros perpetuamente no domínio estatal.(FREIRE, 2005. p50)Sic.

Cumpra também informar que a dominialidade da união extrapola os minerais conhecidos ou as reservas minerais conhecidas e não exploradas, mas na verdade, compreende quaisquer recursos minerais, ainda que não conhecidos, conforme aponta Freire:

A dominialidade da União compreende os recursos minerais, conhecidos e desconhecidos. Bem é espécie do gênero coisa. Bens são coisas com valor econômico. Então, os recursos minerais podem ser considerados coisas, e se transformam em bens à medida que for demonstrada a existência de sua expressão econômica.(FREIRE, 2005, P.101)

O INTERESSE PÚBLICO X O INTERESSE PRIVADO

Entende FREIRE, Willian2005, p50, que o direito da União sobre os recursos minerais é caracterizado por ser originário da União, exclusivo, alcançando os recursos conhecidos e desconhecidos, imprescritível e finito, com a extinção da jazida.

Cumpra salientar que tal entendimento se consolida na legislação, quando do artigo primeiro do Dec.Lei 227, observe:

Art. 1º Compete à União administrar os recursos minerais, a indústria de produção mineral e a distribuição, o comércio e o consumo de produtos minerais.

Na mesma toada, a Constituição da república federativa do Brasil de 1988, os recursos minerais tem sua titularidade original na União, sendo um “domínio público mineral especial”, FREIRE, 2005, p.51.

Ocorre que este domínio não se mantém com a União, sendo transferido aos interessados, conforme art. 2 do decreto lei 227, senão vejamos:

2º. Os regimes de aproveitamento das substâncias minerais, para efeito deste Código, são: [\(Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996\)](#)

I - regime de concessão, quando depender de portaria de concessão do Ministro de Estado de Minas e Energia; ([Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996](#))

II - regime de autorização, quando depender de expedição de alvará de autorização do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral  - DNPM; ([Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996](#))

III - regime de licenciamento, quando depender de licença expedida em obediência a regulamentos administrativos locais e de registro da licença no Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM; ([Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996](#))

IV - regime de permissão de lavra garimpeira, quando depender de portaria de permissão do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM; ([Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996](#))

V - regime de monopolização, quando, em virtude de lei especial, depender de execução direta ou indireta do Governo [Federal](#) . ([Incluído pela Lei nº 9.314, de 1996](#))

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos órgãos da administração direta e autárquica da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo-lhes permitida a extração de substâncias minerais de emprego imediato na construção civil, definidas em Portaria do Ministério de Minas e Energia, para uso exclusivo em obras públicas por eles executadas diretamente, respeitados os direitos minerários em vigor nas áreas onde devam ser executadas as obras e vedada a comercialização. ([Redação dada pela Lei nº 9.827, de 1999](#))(BRASIL, Dec. Lei 227)

Desta forma, outorga-se a propriedade do mineral extraído ao particular que venha a extraí-lo, seja por meio de Concessão, Autorização, Licenciamento, Permissão, Monopólio ou nos termos do parágrafo único, para os minerais de classe II.

Ao mesmo tempo em que assegura o controle do Estado sobre o patrimônio mineral, define a quem compete o exercício da atividade mineral. Reflete o interesse do Estado em garantir a soberania sobre o subsolo mineralizado e a importância da atividade privada para a produção de bens minerais. Como contrapartida, criou a Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais.(FREIRE, Willian, 2005,p.51)

Neste momento, surge o interesse privado sobre os recursos minerais, porquanto neste momento, adquirisse a propriedade de valor econômico por meio de contratação com a administração pública e pagamento da Compensação Financeira sobre Exploração Mineral(CEFEM).

Assim, não encerra o interesse da União acerca dos bens minerais, havendo uma conversão de foco, que sai da esfera patrimonial, por meio da CEFEM, e a União passa então, a ser agente fiscalizador, conforme o artigo 7 do Dec.227:

Art. 7º 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. [\(Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996\).](#)

Parágrafo único. Independe de concessão do Governo Federal o aproveitamento de minas manifestadas e registradas, as quais, no entanto, são sujeitas às condições que este Código estabelece para a lavra, tributação e fiscalização das minas concedidas

O SETOR PRIVADO NA MINERAÇÃO

Estes legitimáveis detentores de contratos administrativos para exploração mineral, deverão fazê-lo por meio de protocolo de requerimento junto ao Departamento Nacional de Produção Mineral, para então, adquirir interesse e legitimidade sobre solo e subsolo, assim ensina Freire:

Com o protocolo do Requerimento de Pesquisa ou de requerimento de qualquer outro direito minerário, o minerador adquire interesse e legitimidade para proteger o solo e subsolo da área pretendida.(FREIRE, 2005,p.95)

Uma vez protocolado o requerimento minerário, o minerador poderá explorar o recurso, em uma das modalidades apresentadas no art. 2 do decreto lei 227.

2º. Os regimes de aproveitamento das substâncias minerais, para efeito deste Código, são: (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

I - regime de concessão, quando depender de portaria de concessão do Ministro de Estado de Minas e Energia; (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

II - regime de autorização, quando depender de expedição de alvará de autorização do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM; (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

III - regime de licenciamento, quando depender de licença expedida em obediência a regulamentos administrativos locais e de registro da licença no Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM; (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

IV - regime de permissão de lavra garimpeira, quando depender de portaria de permissão do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM; (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

V - regime de monopolização, quando, em virtude de lei especial, depender de execução direta ou indireta do Governo Federal. (Incluído pela Lei nº 9.314, de 1996)

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos órgãos da administração direta e autárquica da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo-lhes permitida a extração de substâncias minerais de emprego imediato na construção civil, definidas em Portaria do Ministério de Minas e Energia, para uso exclusivo em obras públicas por eles executadas diretamente, respeitados os direitos minerários em vigor nas áreas onde devam ser executadas as obras e vedada a comercialização. (Redação dada pela Lei nº 9.827, de 1999)(BRASIL, Dec. Lei 227)

Neste momento, é importante salientar que os demais entes federados, bem como a própria União ou suas autarquias podem também exercer a atividade de minerador, para tanto, existem normativas especiais sobre o tema, conforme depreende-se o parágrafo único do referido artigo.

Assim, uma vez de propriedade do setor privado, ou dos entes federados, no caso dos minerais de Classe II, a União troca de papel e deixa de ser titular do domínio público mineral especial e passa a ter uma função fiscalizadora, de todo o ciclo da exploração mineral, senão vejamos:

Art. 7º 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. (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

Parágrafo único. Independe de concessão do Governo Federal o aproveitamento de minas manifestadas e registradas, as quais, no entanto, são sujeitas às condições que este Código estabelece para a lavra, tributação e fiscalização das minas concedidas.

Desta forma o bem público passa a ser utilizado pelo particular, por meio do atos do artigo 2º do decreto lei 227, e assume também, por força constitucional, as responsabilidades de desenvolvimento social e proteção ao ambiente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil passou por mudança paradigmáticas, desde um estado pré colonização, onde encontrava-se um nível primitivo de desenvolvimento econômico e o meio ambiente em estado de natureza.

A atividade de mineração já era presente, mas em tamanho e níveis desprezíveis para impactos ambientais.

A colonização instaurou o início do crescimento econômico, no sentido estrito, que desencadeou a aplicabilidade de legislação lusitana, que não era nem desenvolvida, nem capaz de compreender a realidade brasileira.

Neste caminho, e por conflitos sociais, o estado brasileiro passou por um período de evolução constitucional, que evoluía tanto na questão de desenvolvimento econômico, crescimento, quanto nos demais direitos sociais.

Assim, a ordem econômica no Brasil passou também a se desenvolver, rompendo com o paradigma do crescimento econômico e passando a assimilar a ideia de desenvolvimento econômico.

Da forma mutável que os direitos econômicos, ambientais e sociais se apresentam, não só mais o desenvolvimento é suficiente para satisfazer a sociedade, havendo na necessidade da sustentabilidade no atual paradigma.

Por fim, conclui-se que a atividade de mineração, inicia-se com recursos da união, que são passados aos particulares, para que possam desenvolver o estado economicamente, e por tanto, são desafiados hoje, a assumir a postura de sustentabilidade, fazendo com que o desenvolvimento passe a tocar todos os aspectos da sociedade.

REFERÊNCIAS:

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella, **Uso privativo de bem público por particular**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FREIRE, William, **Natureza Jurídica do Consentimento para pesquisa mineral, do consentimento para lavra e do manifesto de mina no direito brasileiro**. Belo Horizonte: Revista de Direito Minerário, 2005.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; COSTA, Beatriz Souza, **TUTELA JURÍDICA DOS RECURSOS AMBIENTAIS MINERAIS VINCULADA AO CONCEITO DEMOCRÁTICO**, *in* Veredas do Direito, Belo Horizonte, ž v.9 ž n.18 ž p.9-35 ž Julho/Dezembro de 2012.

STEFANELLO, Alaim Giovani Fortes, **DIÁLOGOS ENTRE DIREITOS HUMANOS, SOCIOBIODIVERSIDADE E PROPRIEDADE INTELECTUAL**, *in* Veredas do Direito, Belo Horizonte, ž v.7 ž n.13/14 ž p.27-56 ž Janeiro/Dezembro de 2010.

FERREIRA, Gabriel Luis Bonora Vidrih; FERREIRA, Natália Bonora Vidrih. **Meio ambiente e mineração na Constituição Federal**. Disponível em <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/direito/article/viewFile/196/505>>. Acesso em: 11 fev 2015.