

4. NECESSÁRIA ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PREVENÇÃO DE AMEAÇAS A UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E SÍTIOS TOMBADOS

Giselle Ribeiro de Oliveira¹⁶⁰

Sumário: Introdução. 1 Incompatibilidade entre atividades minerárias e espaços territorialmente protegidos. 2 Necessidade de atuação estratégica do Ministério Público. 3 Conclusão. Referências.

Resumo: A Constituição Federal adotou o princípio do desenvolvimento sustentável segundo o qual o desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente devem ser compatibilizados. Assim, o ordenamento jurídico garante o exercício da atividade de mineração, mas também prevê espaços territoriais onde há limitações ao exercício de atividades econômicas. Com o método hipotético-dedutivo de pesquisa, o artigo analisa os regimes minerários previstos na legislação e os objetivos de áreas protegidas pela instituição de unidades de conservação e tombamento, concluindo pela incompatibilidade do exercício de atividades minerárias nesses espaços. Por fim propõe atuação estratégica do Ministério Público, para prevenir pressões econômicas pela desconstituição da proteção, por meio de ações para desconstituição de títulos minerários incidentes sobre as áreas.

Palavras-chave: Mineração. Unidades de conservação. Bens tombados. Proteção do patrimônio cultural. Desenvolvimento sustentável.

¹⁶⁰ Promotora de Justiça titular da 12ª promotoria de Justiça Criminal da Comarca de Belo Horizonte. Mestranda do programa Patrimônio Construído e Ambiente Sustentável da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais. Especialista em Direito, Impacto e Recuperação Ambiental pela Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP, Brasil. Especialista em Direito Ambiental e Sustentabilidade pela Escola Superior Dom Helder Câmara, Brasil. Especialista em Direito Sanitário pela Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais, Brasil.

4.1. INTRODUÇÃO

A preocupação com a conciliação entre o crescimento econômico e os recursos ambientais do planeta é o pano de fundo da história do pensamento ambiental, iniciada com o movimento ambientalista surgido na Europa e nos Estados Unidos nos anos de 1960 e 1970. Essa necessidade de compatibilização entre o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações, é a própria definição do princípio do desenvolvimento sustentável, popularizado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, das Nações Unidas.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio 92, reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (adotada em Estocolmo em 1972), e buscando avançar por meio dela, proclama que:

Princípio 3 - O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.

Princípio 4 - Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste (ONU, 1992).

No mesmo sentido, a Declaração sobre Responsabilidades das Gerações Presentes para as Futuras Gerações, adotada em 12 de novembro de 1997 pela Conferência Geral da UNESCO, em sua 29ª sessão, prevê: “Artigo 5 – Proteção do meio ambiente [...] 4. As gerações presentes devem considerar possíveis consequências para as gerações futuras de grandes projetos, antes de esses serem executados” (UNESCO, 1997).

No Brasil, mesmo antes da Constituição da República de 1988, a legislação infraconstitucional já previa a necessidade dessa harmonização de interesses, uma vez que a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, elenca como objetivo da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, objetivando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, mas também a proteção da dignidade da vida humana (art. 2º, Lei nº 6.938/1981). Entre outras metas, conforme o art. 4º, a PNMA visa à “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”.

Em 1988, a Constituição da República estabeleceu que a ordem econômica e financeira se funda na livre iniciativa, sendo assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos (art. 170, CR/88). O próprio dispositivo, no entanto, ressalva os casos previstos em lei, além de prever que a ordem econômica tem por finalidade assegurar a todos existências dignas, conforme os ditames da justiça social, observados, entre outros, os princípios da função social da

propriedade e da defesa do meio ambiente, “inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

Nas palavras de Thomé,

A Constituição de 1988, que prevê o modo de produção capitalista e incentiva o crescimento econômico, também determina que seja observada, simultaneamente, a função social da propriedade e a preservação dos recursos naturais, para que haja condições dignas de vida também para as próximas gerações (THOMÉ, 2011, p.64/65).

Em outras palavras, se, por um lado, a Constituição da República garante a liberdade econômica, por outro, impõe limites ao exercício das atividades econômicas e deveres para quem as exploram. Assim, tratando-se de realização de atividade econômica potencialmente poluidora, além dos critérios tradicionais de análise de projeto, é fundamental que seja colocado o critério de viabilidade ambiental, para que o desenvolvimento ocorra de forma sustentável e garanta a melhoria geral das condições de vida desta e das futuras gerações¹.

Álvaro Luiz Valery Mirra anota que:

[...] no Brasil, indiscutivelmente, a defesa do meio ambiente se tornou parte integrante do processo de desenvolvimento do País, estando no mesmo plano, em importância, de outros valores econômicos e sociais constitucionalmente protegidos, já que, como estes, é também imprescindível à vida e à dignidade humanas. Daí a necessidade de buscar-se a conciliação entre o exercício das atividades produtivas e do direito de propriedade, o crescimento econômico, a garantia do pleno emprego e a qualidade ambiental, sem que se possa relegar a proteção do meio ambiente a questão de importância secundária.

Assim, nem mesmo sob aquele argumento tradicionalmente utilizado, de que se pretende a satisfação de necessidades de igual relevo, porém mais imediatas [o crescimento econômico ou a manutenção e geração de empregos, p.ex.], se pode admitir o abandono, sequer temporário, da proteção do meio ambiente. A opção fundamental da sociedade foi pela preservação do meio ambiente desde logo, tendo em vista igualmente as necessidades das gerações futuras. E essa opção deve ser respeitada pelos agentes do Poder Público e pelos particulares. Como expressamente dispõe o art. 5º, parágrafo único, da Lei n. 6.938/81, as atividades empresariais públicas e privadas, indistintamente, devem ser exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente (MIRRA, 2004, p. 312).

O art. 225 da CR/88 prevê algumas das formas de compatibilização entre atividades econômicas e meio ambiente ao estabelecer o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e determinando que o poder público assegure a efetividade desse direito, entre outras formas, exigindo, “na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”; controlando “a produção a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio

ambiente"; e vedando, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco a função ecológica de flora e fauna, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade (BRASIL, 1988).

Outra das formas de garantir a harmonização entre o meio ambiente ecologicamente equilibrado e as atividades econômicas é a previsão de alguns espaços territoriais que, por possuírem características naturais ou culturais relevantes, não podem comportar certos tipos de empreendimentos.

A matéria tem especial relevo quando se trata de atividades minerárias que, por um lado, são considerados de interesse público, e, por outro lado, podem ter grande potencial poluidor. Os questionamentos se mostram ainda mais intrigantes quando se trata do regime de autorização para pesquisa que, à princípio, não importaria em extração de substâncias minerais.

O presente artigo tratará sobre a compatibilidade ou não do exercício de atividades econômicas de mineração em espaços territoriais protegidos consistentes em unidades de conservação e nos sítios tombados, para, ao final, propor atuação estratégica do Ministério Público na matéria.

A investigação foi exploratória, realizada por meio de pesquisa bibliográfica, tanto no âmbito jurídico como no campo técnico; a seleção da bibliografia foi reflexiva e analítica. Realizada revisão de normas e doutrina, com base nas informações, foram obtidas as variáveis relevantes e hipóteses para as indagações posteriores, em uma investigação mais profunda. Em seguida, foi utilizado o método hipotético-dedutivo de pesquisa para responder as perguntas-problema.

4.2. INCOMPATIBILIDADE ENTRE ATIVIDADES MINERÁRIAS E ESPAÇOS TERRITORIALMENTE PROTEGIDOS

Na história, a exploração de recursos minerais tem sido considerada importante instrumento na melhoria da qualidade de vida, sendo reconhecida como atividade fundamental para o desenvolvimento econômico e social de muitos países (ONU, 2002). No Brasil, os recursos minerais são bens da União, e sua exploração é considerada atividade de utilidade pública, nos termos da alínea "f" do art. 5º do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, e da Lei nº 12.651/2012, em seu art. 3º, inciso VIII, alínea "b", e inciso IX, alínea "f". O setor minerário é considerado estratégico na economia do Brasil, representando cerca de 2,5% do Produto Interno Bruto (PIB) (BRASIL, 2021). O decreto que regulamenta o Código de Mineração (Decreto nº 9406/2018) expressamente prevê que são fundamentos para o desenvolvimento da mineração o interesse nacional e a utilidade pública.

Não obstante a importância estratégica da atividade, é certo que tem grande potencial degradador. A implantação e operação de todas as atividades de mineração – pesquisa, a lavra, o desenvolvimento da mina, o beneficiamento, o transporte e a comercialização dos minérios e o aproveitamento e o armazenamento de estéréis e rejeitos – importam em interferência de ecossistema, uso direto e destruição dos recursos naturais causando um quadro de significativa degradação ambiental e paisagística.

Analisando-se os regimes de aproveitamento de recursos minerais, tem-se que a autorização de pesquisa permite ao minerador uma análise e pesquisa que comprovem a presença de jazida em determinada área, além da exequibilidade do seu aproveitamento econômico. Segundo o Decreto nº 9406/2018, o Alvará de

Pesquisa é outorgado pelo Diretor-Geral da ANM, e, de acordo com a legislação minerária, a pesquisa dessa natureza compreende os seguintes trabalhos de campo e de laboratório: levantamentos geológicos pormenorizados da área a pesquisar em escala conveniente; estudos dos afloramentos e suas correlações; levantamentos geofísicos e geoquímicos; abertura 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. A autorização de pesquisa pode ou não importar em extração de minerais, sendo que, para que isso ocorra, deve haver uma autorização expressa da ANM, com a emissão de guia de utilização (BRASIL, 2018). Concluídos os trabalhos, independentemente do resultado, o titular deve apresentar relatório final e, em um prazo de até um ano da aprovação do relatório final de pesquisa, prorrogável por mais um, requerer a concessão de lavra.

A concessão se destina à lavra, consistente no conjunto de operações que têm por objetivo o aproveitamento da jazida, desde a extração do minério até o beneficiamento, nos termos do atual Regulamento do Código de Mineração (RCM), criado com o Decreto nº 9.406/2018.

Já o aproveitamento de recursos minerais sob o regime de licenciamento permite que o titular extraia substâncias minerais – quais sejam, areias, cascalhos e saibros para a utilização imediata na construção civil desde que não sejam submetidos a processos industriais, rochas e outras substâncias minerais desde que para a produção de paralelepípedos, guias, sarjetas, moirões e afins, argilas usadas na fabricação de cerâmica vermelha e rochas britadas para uso imediato na construção civil e os calcários empregados como corretivo de solo na agricultura – com finalidade econômica (Decreto nº 9.406/2018).

A seu turno, o regime de permissão de lavra garimpeira é o aproveitamento imediato de jazimento mineral que, por sua natureza, dimensão, localização e utilização econômica, possa ser lavrado, independentemente de prévios trabalhos de pesquisa, conforme Lei nº 7.805, de 1989.

Segundo a Lei nº 6.938/1981, em seu anexo VIII, a pesquisa mineral com guia de utilização; lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento; lavra subterrânea com ou sem beneficiamento; lavra garimpeira, perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural, são classificadas como atividade potencialmente poluidora de grau alto.

O fato de ser considerada atividade de utilidade pública e interesse social, por um lado, e rigidez locacional – ou seja, o fato de que o bem mineral se origina de processos naturais que ocorreram ao longo de milhares de anos, sendo que o local onde o minério se encontra depositado independe da vontade do homem – faz com que o legislador tenha previsto a possibilidade do desenvolvimento desse tipo de empreendimento em algumas áreas que contam com proteção legal, como é o caso das Áreas de Preservação Permanente (conforme Novo Código Florestal) e das áreas de bioma Mata Atlântica (conforme Lei nº 11.428/2006).

Não obstante, é certo que o legislador constituinte determinou que o poder público definisse, em todas as unidades da federação, espaços territoriais a serem especialmente protegidos nos quais é incompatível o desenvolvimento de atividades minerárias.

Algumas dessas áreas protegidas são Unidades de Conservação¹⁶¹, espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, "legalmente instituídas pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção" (Lei nº 9.985/2000, art. 2º, inciso I).

As Unidades de Conservação integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) podem ser consideradas estratégias jurídicas e de planejamento territorial que possibilitam a conservação de paisagens naturais, de forma a garantir a continuidade de sua existência. Dividem-se em Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável.

O primeiro grupo se divide em cinco categorias, conforme previsto no art. 8º da mesma lei: Estação Ecológica, que tem como objetivo a conservação da natureza e a realização de pesquisas científicas; Reserva Biológica, que visa à preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais; Parque Nacional, que tem o propósito de preservar ecossistemas naturais de relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico; Monumento Natural, cujo objetivo é proteger e preservar locais de notável beleza cênica ou valor geológico; Refúgio de Vida Silvestre, que visa a proteger ambientes naturais onde as condições asseguram a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.

Por determinação expressa na mencionada Lei, nas Unidades de Conservação de Proteção Integral somente é permitido o "uso indireto dos seus atributos naturais", pois a proteção integral busca a "manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana" (art. 2º, VI, Lei nº 9.985/2000), definindo-se uso indireto como "aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais" (art. 2º, IX, Lei nº 9.985/2000).

A seu turno, segundo a Lei do SNUC, as Unidades de Uso Sustentável têm por objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. Dentro dessa categoria geral de unidades de conservação, existem as seguintes modalidades: Área de Proteção Ambiental (APA), que é uma área em geral extensa, com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas; Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), que se trata em geral de área em pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local; Floresta Nacional (FLONA), que consiste em uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos

¹⁶¹ Originalmente, somente as Unidades de Conservação (UCs) eram reconhecidas como Áreas Protegidas. No entanto, a partir de 2006, com o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), esse conceito foi expandido para incluir Terras Indígenas (TIs) e Territórios Quilombolas, conforme estabelecido no Decreto nº 5.758/2006. Essa inclusão reconheceu que ambas as categorias também contemplam "áreas naturais geograficamente definidas, regulamentadas, administradas e/ou manejadas com o objetivo de conservar e utilizar a biodiversidade de maneira sustentável" (PNAP, 2006). Apesar de os sítios arqueológicos não estarem especificamente mencionados no Decreto nº 5.758/2006, é válido afirmar que eles também podem ser considerados como áreas protegidas (SALES; PEREIRA, 2020).

florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas; Reserva Extrativista (RESEX), que é área usada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivo fundamental proteger os meios de vida e a cultura dessas populações e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade; Reserva de Fauna (REFAU), que é uma área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos; Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), que é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica; Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), que se trata de área privada gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica.

De acordo com o art. 28 da Lei nº 9.985/2000,

São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos.

Parágrafo único. Até que seja elaborado o Plano de Manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais.

Embora a lei não aborde diretamente a atividade de mineração nesses locais, sendo as Unidades de Conservação de Proteção Integral espaços territoriais onde são vedados tanto o dano quanto a destruição dos recursos naturais, é de clareza solar a vedação das atividades de exploração mineral em suas áreas.

Tal posicionamento é corroborado inclusive pela Procuradoria Federal Especializada da Agência Nacional de Mineração, no Parecer/PROGE nº 145/2006-CCE-JMO, emitido nos autos do Procedimento Administrativo 48400.000.000788/2006-47 daquela Autarquia Minerária, aprovado por seu Diretor-Geral:

Assim, como a mineração não é uma atividade que se destina a atingir na totalidade os objetivos buscados através da criação das Unidades de Proteção Integral, na esteira do art. 28, caput, da lei 9.985/2000, restaria inviabilizada a extração de substâncias minerais em áreas correspondentes a quaisquer das categorias de unidades de conservação do grupo das Unidades de Proteção referida.

Já no caso das unidades de uso sustentável, a lei determina que haja conciliação entre a conservação da natureza e o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (art. 7, §2º, Lei do SNUC). Nesse grupo,

atividades que envolvem o uso dos recursos naturais são permitidas, desde que praticadas de acordo com os objetivos da UC e de forma sustentável, de modo que a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos esteja assegurada. Desta feita, há que se observar os planos de manejo de cada unidade de conservação e verificar a possibilidade da exploração.

No caso de atividades de exploração mineral, a utilização do recurso natural minério é drástica e importa necessariamente em modificação de paisagem, supressão de vegetação, afugentamento de fauna, alteração no uso do solo e subsolo, alteração de regime hídrico etc.

Dessa feita, é impossível imaginar que uma atividade altamente modificadora do meio ambiente, como é a mineração, possa respeitar os objetivos de criação das unidades de conservação, elencados no art. 4º da Lei, quais sejam, contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais; proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional; contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais; promover o uso sustentável dos recursos naturais; proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental; favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico; proteger as paisagens naturais e culturais de notável beleza cênica; proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural.

No caso de Área de Proteção Ambiental (APA), Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) e a Reserva de Fauna (RF), segundo Sales e Pereira (2021), a atividade econômica, inclusive a da mineração, é permissível, desde que tais atividades não prejudiquem ou inviabilizem a utilidade da área para o desenvolvimento dos estudos técnico-científicos e seja compatibilizado “com os objetivos de conservação da natureza” e permitida nos planos de manejo.

Entretanto, em relação à Reserva de Fauna (RF), o *caput* do art. 19 da Lei do SNUC prevê que se trata de “área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos”. Há possibilidade de qualquer atividade econômica nas RFs, desde que tais atividades não prejudiquem ou inviabilizem a utilidade da área para o desenvolvimento dos estudos técnico-científicos citados. No entanto, considerando que as atividades minerárias normalmente importam em afugentamento de fauna devido à destruição de seus ecossistemas e uso, não raro, de materiais que causam grandes ruídos (explosivos, plantas de beneficiamento etc.), além de poluição, não é possível defender a compatibilidade da mineração em tais espaços.

Outrossim, no tocante às Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIEs), a Lei do SNUC fala em “uso admissível dessas áreas” (art. 16, *caput*) e permite que essa categoria de unidade seja constituída por terras particulares (art. 16, § 2º); no entanto, afirma que o referido uso admissível deverá ser compatibilizado “com os objetivos de conservação da natureza” (art. 16, *caput*). Assim, entende-se não existir essa compatibilidade entre uma atividade de alto grau de impactos à natureza com a conservação da natureza.

Em relação à APA, de fato trata-se da categoria de unidade de conservação menos restritiva com relação ao uso dos recursos naturais localizados no seu interior. No entanto, as condições para realização de qualquer atividade em sua área devem observar o zoneamento estabelecido no seu plano de manejo.

Lado outro, a incompatibilidade com a atividade minerária foi expressa no caso de Reservas Extrativistas, conforme art. 18, §6º, da Lei do SNUC. Outrossim, no caso de Reservas Particulares do Patrimônio Natural, as limitações impostas pelo art. 21, §2º, da Lei do SNUC só admitem a realização de atividades de pesquisa científica e a visitação para fins turísticos, recreativos e educacionais, deixando clara a incompatibilidade.

Nos casos específicos das Florestas Nacionais (FLONAs), a possibilidade ou não de exploração de atividades minerárias tem sido objeto de controvérsia, sendo que o Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal da AGU – DEPSCONSU/PGF/AGU, instado a se manifestar sobre a matéria, emitiu o Parecer nº 21/2014/DEPSCONSU/PGF/AGU firmando o entendimento de que somente poderão ser autorizadas atividades minerárias naquelas FLONAs que tenham sido criadas anteriormente à Lei do SNUC e que contenham, em seu ato de criação, autorização expressa para exploração de recursos minerais.

Quanto às Reservas de Desenvolvimento Sustentável, Geraldo de Azevedo Maia Neto (2010) nos lembra que é um tipo de área designada com dois focos principais: proteger o meio ambiente e promover o crescimento das comunidades tradicionais, ao assegurar as necessidades básicas e os meios para melhorar o estilo de vida e o uso dos recursos naturais dessas comunidades (conforme a Lei do SNUC, art. 20, § 1º). Esses são os fundamentos para a criação dessas reservas e deveriam nortear a compreensão quanto às atividades permitidas e proibidas nessa classificação de local. Sob esta perspectiva, a exploração de recursos minerais (um tipo de recurso natural) dentro das RDS não é permitida, mesmo para as comunidades tradicionais, uma vez que a mineração não se alinha com as práticas de produção tradicionais que têm "um papel crucial na preservação da natureza e na manutenção da diversidade biológica" (Lei do SNUC, art. 20).

Outrossim, não é cabível qualquer regime de exploração minerária em áreas naturais protegidas pelo tombamento.

Disciplinado pelo Decreto-Lei nº 25/37, a finalidade do tombamento é a conservação da integralidade dos bens sobre os quais recaia um interesse público de proteção de suas características especiais.

Embora o Decreto-lei nº 25/37 traga uma visão tradicional de patrimônio, valorizando, sobretudo, bens móveis e imóveis a que fosse atribuída notável relevância artística, histórica e arquitetônica, prevê também que

Equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana. (art. 1º)

Patente, portanto, especialmente considerando a necessária releitura constitucional do decreto, que o instituto do tombamento é aplicável a bens materiais naturais.

O ato de tombamento pode ser considerado como de repercussão jurídica dúplice ou mista, uma vez que implica efeito declaratório (declara o valor cultural do bem, valor este que antecede o ato de proteção e o justifica) e, também, efeitos constitutivos, uma vez que submete o bem tombado a um regime jurídico especial criando obrigações para o proprietário da coisa, para os proprietários dos imóveis vizinhos, para o ente tombador e mesmo efeitos que se operam erga omnes, atingindo a todos.

O Decreto-Lei nº 25/37 (Lei do Tombamento) estabelece:

Art. 17. As coisas tombadas não poderão, em caso nenhum ser destruídas, demolidas ou mutiladas, nem, sem prévia autorização especial do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ser reparadas, pintadas ou restauradas, sob pena de multa de cinquenta por cento do dano causado.

Parágrafo único. Tratando-se de bens pertencentes à União, aos Estados ou aos municípios, a autoridade responsável pela infração do presente artigo incorrerá pessoalmente na multa.

Art. 18. Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto.

Art. 20. As coisas tombadas ficam sujeitas à vigilância permanente do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, que poderá inspecioná-los sempre que for julgado conveniente, não podendo os respectivos proprietários ou responsáveis criar obstáculos à inspeção, sob pena de multa de cem mil réis, elevada ao dobro em caso de reincidência.

Analisando-se o regime estatuído no Decreto-lei nº 25/1937, percebe-se que o objetivo precípua do tombamento consiste em preservar o estado físico de bens que se revestem de importância do ponto de vista da cultura, bem como garantir que se possa a eles ter acesso. Desse modo, a preservação da integridade física de tais bens constitui verdadeira condição para a realização do dever estatal de garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso a fontes de cultura nacional, consoante art. 215 da Carta de 1988.

Embora o tombamento não imponha uso determinado do bem, impede que a superveniência de uso divorciado da razoabilidade possa acarretar mutilação ou modificação dos caracteres para os quais se volta a proteção jurídica. Merece alusão literal o magistério da autora Sônia Rabello de Castro:

Ainda que se tombe o imóvel, não poderá a autoridade tomar o seu uso, uma vez que o uso não é objeto móvel ou imóvel. Com relação ao aspecto do uso, o que pode acontecer é que, em função da conservação do bem, ela possa ser adequada ou inadequada. Assim se determinado imóvel acha-se tombado sua conservação se impõe; em função disto é que se pode coibir formas de utilização da coisa que, comprovadamente, lhe causam danos, gerando sua descaracterização. Nesse caso, poder-se-ia impedir o uso danoso ao bem tombado, não para determinar um uso específico, mas para impedir o uso inadequado. (CASTRO, 1991, p.108).

No caso de atividades minerárias, no entanto, é impossível compatibilizar o uso exploratório dos recursos minerais com a manutenção da integridade física e respeito à paisagem natural tombada.

Considerando-se que permitir a mineração em áreas tombadas importará na destruição e mutilação de patrimônio ambiental e cultural ímpar; e considerando-se, ainda, que o dano imposto ao patrimônio paisagístico em questão é inaceitável, deve ser vedada a exploração de recurso mineral que comprometa o patrimônio cultural.

4.3. NECESSIDADE DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Em sendo a exploração minerária incompatível com a preservação preconizada pela instituição de unidades de conservação de proteção integral e com os objetivos de unidades de conservação de uso sustentável e das áreas tombadas, torna-se cogente a declaração de nulidade e/ou caducidade de todos os títulos minerários existentes sobre o território, bem como o impedimento da concessão de novos títulos.

Há incompatibilidade, inclusive com o regime de autorização de pesquisa que, embora não importem necessariamente em exploração mineral, existe com o objetivo de fornecer conhecimento sobre a ocorrência mineral, de forma a possibilitar as análises técnico-econômicas que indicarão se aquela ocorrência é, de fato, uma jazida, ou seja, um depósito de minerário que possa ser aproveitado economicamente (BRANDT, 2012). Não se pode olvidar que a autorização de pesquisa nada mais é que uma etapa essencial antes da fase de lavra (extração do mineral), já que visa à definição da quantidade, qualidade e viabilidade econômica do recurso mineral presente na área pretendida. Tanto é assim que, ao final da pesquisa, caso o detentor da autorização não peça concessão da lavra, a ANM declarará a disponibilidade da jazida pesquisada, para fins de concessão de lavra (art. 29 do Decreto nº 9406/2018).

Isso porque a subsistência de direitos minerários consiste em ameaça a esses espaços especialmente protegidos, uma vez que gera expectativas de direitos para os titulares.

De fato, em razão da rigidez locacional das jazidas, muitos empreendedores tendem a pressionar o Estado para desproteção das áreas, com a finalidade de exploração econômica. É o que se observou nos casos da Estação Ecológica de Aredes, em Itabirito/ MG, em que foram aprovadas leis para modificação dos limites da UC, viabilizando a mineração no local (autos do processo 1010613-16.2018.4.01.380); na Serra do Curral, em Belo Horizonte/MG, onde vários empreendimentos minerários pretendem se instalar (autos do processo 1013555-21.2018.4.01.3800), e no caso da Serra do Moeda, em Brumadinho/MG, onde a empresa Gerdaui tem proposto a modificação dos limites da unidade, para viabilizar sua atividade (PAAF MPMG 002416001673-9).

Assim, o Ministério Público pode agir inovadora e estrategicamente para diminuir a expectativa de exploração mineral, eliminando fatores de pressão para a desproteção das áreas especialmente protegidas.

Nesse intuito, os Ministérios Públicos estaduais podem atuar, extrajudicial ou judicialmente, inclusive conjuntamente com o MPF, em face da Agência Nacional de Mineração, para exigir que a autarquia adote todos os atos de sua competência para: a) realizar o bloqueio das áreas inseridas no perímetro de tombamento ou em unidades de conservação; b) indeferir todos os requerimentos de novos direitos minerários (requerimentos de autorização de pesquisa, de registro de licenciamento, de permissão de lavra garimpeira e de registro de extração), assim como praticar todos os atos de sua competência para fins de indeferimento dos requerimentos de concessão de lavra, que visem a onerar áreas inseridas no perímetro previsto na área especialmente protegida coincidente com os limites de unidade de conservação ou áreas inseridas no perímetro de tombamento; c) suspender os títulos que conferem direitos minerários (autorizações de pesquisa, registros de licenciamento, permissões de lavra garimpeira, registros de extração, assim como concessões de lavra) em áreas inseridas no perímetro de tombamento ou unidades de conservação; d) anular e/ou declarar a caducidade dos títulos que conferem direitos minerários (autorizações de pesquisa, registros de licenciamento, permissões

de lavra garimpeira, registros de extração, assim como concessões de lavra) que onerem áreas inseridas no perímetro de tombamento ou em unidades de conservação.

4.4. CONCLUSÃO

A Constituição Federal adotou o princípio do desenvolvimento sustentável segundo o qual o desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as futuras gerações devem ser compatibilizados.

Assim, se por um lado o ordenamento jurídico garante o exercício da atividade de mineração, por outro lado também prevê espaços territoriais onde há limitações ao exercício de atividades econômicas. Existem situações em que não é possível a manutenção de ambos em um mesmo espaço.

Por se tratar de atividade de grande potencial degradador, as atividades minerárias não podem ser instaladas naqueles espaços especialmente protegidos por lei para conservação do meio ambiente em sentido amplo onde foram instituídas unidades de conservação ou naquelas áreas naturais protegidas por tombamento.

Em uma atuação estratégica e preventiva, na defesa do meio ambiente natural e cultural, o Ministério Público pode agir, judicial ou extrajudicialmente, para que não haja incidência de títulos minerários sobre os perímetros de unidades de conservação de proteção ou de tombamento de áreas naturais, a fim de diminuir fatores de pressão para a desproteção dessas áreas especialmente protegidas.

4.5. REFERÊNCIAS

BRANDT, Fundação Alexander. Guia técnico para atuação do Ministério Público no licenciamento ambiental de atividades de mineração. MPMG Jurídico. Belo Horizonte, 2012.

BRASIL. O setor minerário é considerado estratégico na economia do Brasil, representando cerca de 2,5% do Produto Interno Bruto. Site do Governo Federal. Publicado em 19/2/2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias>>. Acesso em: 17 fev. 2023.

CASTRO, Sônia Rabello. O Estado na preservação dos bens culturais. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

DERANI, Cristiane. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: direito fundamental e princípio da atividade econômica. In: FIGUEIREDO, G. J. P. Temas de Direito Ambiental e Urbanístico. São Paulo: Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, 1998.

MAIA NETO, Geraldo de Azevedo. Mineração em Unidades de Conservação. Jus Navegandi, Teresina, ano 15 n. 2538, 13 de jun. 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/15029/mineracao-em-unidades-de-conservacao>>. Acesso em: 15 jul. 2023.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente. 2.ed., rev., atualizada e ampliada. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento Rio+10. Plano de implementação. 2002. Disponível em: <<http://www.onu.org.br>>. Acesso em: 21 maio 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURAL (UNESCO). Declaração sobre Responsabilidades das Gerações Presentes para as Futuras Gerações, Paris, 12 de novembro de 1997. Disponível em: <http://mapacultural.es.gov.br/files/agent/27797/declaracao_responsabilidade_geracoes_presentes_geracoes_futuras.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2023.

SALES, Clemerson de; PEREIRA, Henrique dos Santos. Mineração e Unidade de Conservação. Ed. Dialética, 2020.

THOMÉ, R. Manual de Direito Ambiental. Salvador: Editora Jus Podium, 2011.

**MINING VERSUS SPECIALLY PROTECTED AREAS: NECESSARY STRATEGIC ACTION BY THE
PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE TO PREVENT THREATS TO CONSERVATION UNITS AND
DESIGNATED SITES**

Abstract: *The Federal Constitution has adopted the principle of sustainable development, which states that economic development and environmental protection must be compatible. Therefore, the legal system guarantees the exercise of mining activities but also imposes limitations on economic activities in certain territorial spaces. Using the hypothetico-deductive research method, this article analyzes the mining regulations and the objectives of protected areas through conservation units and heritage protection. It concludes that mining activities are incompatible with these spaces. Finally, it proposes strategic action by the Public Ministry to prevent economic pressures that could lead to the removal of protection, through actions to revoke mining titles in these areas.*

Keywords: *mining; conservation units; heritage sites; protection of cultural heritage; sustainable development.*