

Mineração *versus* espaços especialmente protegidos: atuação estratégica do Ministério Público para prevenção de ameaças a Unidades de Conservação e Sítios Tombados

GISELLE RIBEIRO DE OLIVEIRA¹

Promotora de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais

JUSTIFICATIVA

1. 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 artigo 5º do Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941 (BRASIL, 1941, art. 5º, “f”). O setor minerário é considerado estratégico na economia do Brasil, representando cerca de 2,5% do Produto Interno Bruto (PIB) (BRASIL, 2021).

Não obstante a importância estratégica da atividade, é certo que tem grande potencial degradador. Todos os regimes de aproveitamento dos recursos minerais previstos no Decreto-Lei n. 227, de 1967, atualizado pela Lei n. 9.314, de 1996, - autorização de pesquisa, concessão de lavra, licenciamento, permissão de lavra garimpeira, monopólio - importam em interferência do ecossistema, uso direto e destruição dos recursos naturais causando um quadro de significativa degradação ambiental e paisagística. Segundo a Lei n. 6.938/1981, em seu anexo VIII, a extração de minerais é classificada como atividade potencialmente poluidora de grau alto (BRASIL, 1981).

2. Ocorre que, se por um lado, a Constituição da República garante a possibilidade de mineração, por outro, impõe limites ao exercício das atividades econômicas e deveres para quem as exploram. 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).

No estado de Minas Gerais mostra-se de fundamental importância a atuação ministerial no sentido de buscar a compatibilização das atividades minerárias com a defesa do meio ambiente, garantindo o respeito aos espaços especialmente protegidos.

¹ 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.

O meio ambiente – inclusive sua vertente meio ambiente cultural - é direito fundamental de amplitude social, cabendo precipuamente ao Estado implementar medidas, de modo compulsório e efetivo, para sua salvaguarda e afirmação concreta.

É um desdobramento do direito à vida e, correlativamente, à conservação das bases físicas, ecológicas e culturais que a sustentam, o que implicará, como efeito concreto, em um dever de “conformação das atividades sociais, que devem garantir a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, abster-se da sua deterioração, e construir a melhoria geral das condições de vida na sociedade” (DERRANI, 1998, p.97).

A CF/88 estabeleceu esse direito fundamental e, ainda, a determinação sobre como a atividade econômica de mineração deve com ele se compatibilizar:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, 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;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

(...)

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. (BRASIL, 1988)

A Constituição do Estado de Minas Gerais estabelece imperativamente no seu capítulo destinado à ordem econômica:

Art. 249 - A política hídrica e minerária executada pelo Poder Público se destina ao aproveitamento racional, em seus múltiplos usos, e à proteção dos recursos hídricos e minerais, observada a legislação federal.

(...)

Art. 251 - A exploração de recursos hídricos e minerais do Estado não poderá comprometer os patrimônios natural e cultural, sob pena de responsabilidade, na forma da lei. (MINAS GERAIS, 1989)

3. Neste contexto, não se pode perder de vista que alguns espaços territoriais, por possuírem características naturais ou culturais relevantes, não podem comportar atividades minerárias: é o caso das unidades de conservação de proteção integral e dos sítios tombados.

3.1. De fato, o legislador constituinte também determinou que o Poder Público definisse, em todas as unidades da federação, espaços territoriais a serem protegidos.

Algumas dessas áreas protegidas são Unidades de Conservação, 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” (BRASIL, 2000, artigo 2º, inciso I).

As Unidades de Conservação integrantes do SNUC dividem-se em Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável, sendo o grupo das unidades de Proteção Integral composto pelas Estações Ecológicas, Reservas Biológicas, Parques Nacionais, Monumentos Naturais e Refúgios de Vida Silvestre.

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” (artigo 2º, VI, Lei n. 9.985/2000), definindo-se uso indireto como “aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais” (artigo 2º, IX, Lei n. 9.985/2000).

Nesse sentido, de acordo com o artigo 28 da Lei n. 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. (BRASIL, 2000)

Dessa forma, sendo a mineração atividade de elevado grau de degradação e 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 mineração nessas Unidades.

Tal posicionamento é corroborado pela Procuradoria Federal Especializada do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, 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.

Se é vedada execução de qualquer atividade minerária em Unidades de Conservação de Proteção Integral, é ilegal a outorga ou a subsistência de direitos minerários nessas áreas, ainda que somente para fins de pesquisa, devendo ser indeferidos todos os requerimentos de direito minerário, incluindo requerimentos de pesquisa, registro de licença, de permissão de lavra garimpeira e de registro de extração, bem como anulados os eventuais títulos outorgados, nos termos do artigo 68 do Código de Mineração.

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

Disciplinado pelo Decreto-Lei n. 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 n. 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” (BRASIL, 1937, artigo 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 em efeito declaratório (declara o valor cultural do bem, valor este que antecede o ato de proteção e o justifica) e também em 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 n. 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. (BRASIL, 1937)

Analisando-se o regime estatuído no Decreto-lei n. 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 tome 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 (e, por consequência, a manutenção de títulos minerários) 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 (art. 251 da Constituição Estadual e art. 17 do Decreto-Lei n. 25/37).

4. Em sendo a exploração minerária incompatível com a preservação preconizada pela instituição de unidades conservação de proteção integral e pelo tombamento, torna-se cogente a declaração de nulidade e/ou caducidade de todos os títulos minerários existentes sobre a área, bem como o impedimento da concessão de novos títulos.

Isto 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, 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, 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, onde a empresa Gerdau tem proposto a modificação dos limites da unidade, para viabilizar sua atividade (PAAF MPMG 002416001673-9).

5. O MPMG pode, então, agir inovadora e estrategicamente para diminuir a expectativa de exploração mineral, eliminando fatores de pressão para a desproteção das áreas especialmente protegidas.

Nesse intuito, o MPMG pode 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:

realizar o bloqueio das áreas inseridas no perímetro de tombamento ou em unidades de conservação de proteção integral;

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 de proteção integral ou áreas inseridas no perímetro de tombamento;

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 de proteção integral;

por fim, 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 de proteção integral.

CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENUNCIADO

Em uma atuação estratégica e preventiva, na defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, 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 integral ou de tombamento de áreas naturais, a fim de diminuir fatores de pressão para a desproteção dessas áreas especialmente protegidas.

CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENUNCIADO MODIFICADO

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

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- _____. **Decreto-Lei 25** de 20 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm>. Acesso em: 21 jan. 2019.
- _____. **Decreto-Lei 3.365**, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm>. Acesso em: 21 jan. 2019.
- _____. **Lei n. 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em 26 de junho de 2017.
- _____. **Lei n. 9.985**, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm. Acesso em 09 de janeiro de 2019.
- _____. 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.2022.
- CASTRO, S. R. de. **O Estado na preservação dos bens culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.
- DERANI, C. 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.
- MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais (1989)**. 28 ed. Belo Horizonte, Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2021.
- 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 ago.2018.
- THOMÉ, R. **Manual de Direito Ambiental**. Salvador: Editora Jus Podium, 2011.