

MINERAÇÃO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL: ENTRE DISCUSSÕES E POSSIBILIDADES

Felipe Pires M. de Brito¹

Faculdade de Direito de Lisboa (FDUL)

Artigo recebido em: 21/04/2021.

Artigo aceito em: 29/06/2021.

Resumo

O presente artigo aborda o tema da mineração em Unidades de Conservação sob a perspectiva do ordenamento jurídico brasileiro. Este está na ordem do dia de tribunais por conta de litígios e decisões judiciais do parlamento, através de debates e proposições legislativas e, por consequência, em noticiários jornalísticos diversos. Isso porque a atividade minerária é responsável por alto grau de degradação ambiental, que, em tese, seria incompatível com as características e objetivos das Unidades de Conservação, na medida em que configuram áreas de especial proteção ao meio ambiente. Ocorre, contudo, que a legislação divide as Unidades de Conservação em tipos diferentes (UCs de Proteção in-

tegral e UCs de Usos Sustentável), os quais devem ser analisados em separado para verificar a compatibilização com a mineração. Nessa medida, o trabalho avalia tais questões através de pesquisa bibliográfica e interpretação da legislação brasileira vigente sobre preservação ambiental e observou que as UCs de Proteção Integral e parte das UCs de Uso Sustentável (Reserva de Desenvolvimento Sustentável, Reserva Extrativista, Reserva Particular do Patrimônio Natural e Floresta Nacional) não se coadunam com atividades minerárias.

Palavras-chave: desenvolvimento sustentável; mineração; unidades de conservação; proteção ambiental.

¹ Mestre em Ciências Jurídico-Ambientais pela Faculdade de Direito de Lisboa (FDUL). Especialista em Direito Ambiental Brasileiro pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO). Especialista em Direito Ambiental pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em Direito e Estado pela Universidade Cândido Mendes (UCAM) e LLM em Direito do Estado e da Regulação pela Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (FGV-RJ) e Pós-graduando em Direito Minerário pelo Centro de Direito e Negócios (CEDIN). Membro da Comissão de Direito Ambiental da OAB/RJ, da Comissão de Direito de Energia da OAB/MG, da União Brasileira de Advogados Ambientais (UBAA), da Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (RAPS) e do Apoio Jurídico Especializado da PFE ICMBio. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2071-0611> / e-mail: felipepiresmb@gmail.com

MINING IN THE BRAZILIAN CONSERVATION UNITS: BETWEEN DISCUSSIONS AND POSSIBILITIES

Abstract

This article addresses the issue of mining in Conservation Units from the perspective of the Brazilian legal system. The topic is on the agenda of the courts due to litigation and judicial decisions of the parliament through debates and legislative proposals and, consequently, in various mass media. This is because the mining activity is responsible for a high degree of environmental degradation, which, in theory, would be incompatible with the characteristics and objectives of the Conservation Units, as they constitute areas of special protection for the environment. So, the legislation divides the Conservation Units into different types (Integral Protection Conservation Units and Sustainable Use Conservation Units), which

must be analyzed separately to verify their compatibility with mining. To that extent, the work evaluates such issues through bibliographic research and interpretation of current Brazilian legislation on environmental preservation and noted that the Full Protection Conservation Units and part of the Sustainable Use Conservation Units (Sustainable Development Reserve, Extractive Reserve, Private Natural Heritage Reserve and National Forest) are not consistent with mining activities.

Keywords: *conservation units; environmental protection; mining; sustainable development.*

Introdução

A atividade de mineração é um importante vetor econômico brasileiro, mas, por outro lado, possui alto grau de impacto ambiental, que deve ser mitigado por aqueles que a exercem mediante instrumentos como o Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRADs), além do necessário respeito ao sistema jurídico de proteção ambiental brasileiro.

Nessa linha, o presente trabalho aborda a (in)compatibilidade da mineração em Unidades de Conservação (UCs) por se tratar de áreas de especial relevância ambiental estipuladas pela legislação brasileira, em especial a Lei n. 9.985/2000 (Lei do SNUC). Para tanto, a análise deve ser cingida em dois grandes grupos de UCs (Proteção Integral e Uso Sustentável) por conta das características de cada um. Isso porque as UCs de Proteção Integral são mais restritivas na preservação da natureza e as UCs de Uso Sustentável buscam compatibilizar a conservação ambiental com o uso antrópico sustentável. Nota-se que a discussão perfaz, em plano de fundo, o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a proteção ao meio ambiente.

Parte-se, nessas perspectivas, da hipótese de que as UCs de Proteção Integral são incompatíveis com as atividades minerárias e, noutro sentido, as UCs de Uso Sustentável teriam essa viabilidade por conta das características de cada grupo de Unidades de Conservação presentes na Lei n. 9.985/2000 (Lei do SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza). Para tanto, o trabalho utiliza o método dedutivo através da análise de pesquisas bibliográficas e pareceres jurídicos, que abordam o assunto. Assim, divide-se em três partes.

Na primeira, discorre-se sobre a conceituação, as características e os tipos de Unidades de Conservação no Brasil, especialmente no que definido pela Lei n. 9.985/2000 (Lei do SNUC). Nesse ponto, torna-se necessária a exposição das características, tipologias e os objetivos das Unidades de Conservações. Na segunda parte, os temas das Unidades de Conservação e da mineração passam a ser verificados de maneira simultânea para análise da viabilidade e, em caso positivo, em quais tipos seriam possíveis o exercício de tais atividades. Demonstra-se, pois, a relevância econômica da atividade minerária e, por outro lado, ambiental das UCs. Na terceira parte, o caso das Florestas Nacionais e mineração é especificamente avaliado mediante contraposição de distintos argumentos doutrinários e interpretação tanto da legislação vigente sobre o tema, como dos objetivos desse tipo de UC.

O tema estudado é de suma importância para a gestão pública ambiental e preservação ao meio ambiente em território brasileiro, visto que é preciso estipular linhas mais precisas para definir quais tipos de UCs devem ser objeto de rigorosa

fiscalização ambiental pelos órgãos responsáveis. Trata-se, dessa maneira, de contribuir para o debate sobre uma maior segurança jurídica em relação ao tema, visto que, se permanecer impreciso pode causar significativos prejuízos ambientais no Brasil.

1 Unidade de conservação

Por conta da relevância ambiental, a legislação brasileira estipula que determinados espaços devem ser especialmente protegidos e, desse modo, é vedada “qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” (art. 225, § 1º, III. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988). Entre estes, destacam-se as Unidades de Conservação, as quais são caracterizadas pela Lei n. 9.985 (Lei do SNUC) como espaços territoriais e seus recursos ambientais, “incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (art. 2º da Lei n. 9.985/2000).

Além disso, cada unidade da Federação (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) deve criar, planejar e realizar a gestão de UCs em seus respectivos territórios para proteção ambiental, o que, por vezes, acaba sendo responsável por conflitos federativos que devem ser superados e resolvidos em prol da melhor proteção ao meio ambiente e dos ditames normativos-constitucionais.

Nesse quadro normativo-constitucional, Antônio Herman Benjamin descreve os objetivos das Unidades de Conservação (BENJAMIN, 2001, p. 11):

O primeiro objetivo – certamente o mais relevante e primordial – é o de proteção da natureza, em um dado território, pela conservação de suas características peculiares. Nenhum organismo pode sobreviver se seu habitat for destruído ou seriamente degradado, degradação esta que, não raro, é bastante sutil, com pequenas alterações no meio ambiente acarretando efeitos deletérios surpreendentes e graves. Conservar, em tal sentido, significa sustentar *in situ* populações viáveis das espécies nativas, representar, no conjunto nacional das Unidades de Conservação, todos os tipos de ecossistemas, manter os processos evolucionários e ecológicos (por exemplo, os distúrbios naturais, o ciclo hidrológico e de nutrientes), dentre outros aspectos. O segundo objetivo, gozo público, tem na visitação e atividades de lazer seus melhores exemplos, tão ressaltadas em modalidades como os Parques. A

pesquisa científica está na base de diversos tipos de Unidades de Conservação, como na Estação Ecológica e na Reserva de Fauna. Finalmente, usos econômicos sustentáveis vêm bem representados em certos tipos de Unidades de Conservação, como na Floresta Nacional, na Reserva Extrativista, na APA e na Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

Diante disso, é possível extrair que, por um lado, as Unidades de Conservação objetivam a proteção ambiental com conservação da natureza em um território específico e, por outro, visam regulamentar a relação homem-natureza com o uso econômico e sustentável de recursos naturais. Trata-se, nesses termos, de ampla discussão legislativa no processo que resultou na promulgação da Lei do SNUC, em que dois grupos eram predominantes: os socioambientalistas, os quais defendiam a aplicação do conceito de preservação e os conservacionistas, que buscavam interferência antrópica mínima através da ideia de conservação (GUIMARÃES, 2012, p. 327-328). Nicolao Dino, ao discorrer sobre o assunto, explica (COSTA NETO, 2003, p. 203):

Na acepção comum, os termos conservação e preservação se equivalem. No campo do Direito Ambiental, contudo, tem-se buscado estabelecer uma distinção, reservando-se para a segunda expressão um sentido mais rígido de proteção. Assim, enquanto o regime de preservação permanente pressupõe a manutenção da integralidade e perenidade dos recursos ambientais, sem a possibilidade de exploração econômica direta, o regime de conservação pressupõe utilização racional, manejo.

Com efeito, as duas ideias acabaram sendo positivamente contempladas na Lei do SNUC, na medida em que a legislação dispôs sobre UCs de Proteção Integral com o objetivo de “preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais” (art. 7º, § 1º – Lei n. 9.985/2000) e UC de Uso Sustentável, que visam “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais” (art. 7º, § 2º – Lei n. 9.985/2000). Além disso, a referida norma subdividiu o grupo das UCs de Proteção Integral em Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural; Refúgio de Vida Silvestre (art. 8º, I a V – Lei n. 9.985/2000) e o de UCs de Uso Sustentável que estão divididos em Área de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Nacional; Reserva Extrativista; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e Reserva Particular do Patrimônio Natural (art. 14, I a VII – Lei n. 9.985/2000).

Há, portanto, no sistema normativo brasileiro, vasta opção para as unidades federativas instituírem a categoria e os tipos de UCs de acordo com a necessidade do território a ser protegido, com base em critérios como localização, extensão territorial, “a existência de alta diversidade de espécies e habitats, elevado endemismo, alta sensibilidade à pressão humana e elevado nível de stress” (BENJAMIN, 2001, p. 14). Em alguns casos, a defesa do meio ambiente deve estar mais alinhada à preservação, ao optar por um dos tipos acima descritos de UCs de proteção integral e, noutro sentido, estará vinculada à ideia de conservação com a escolha de algum das UCs de uso sustentável. Ressalta-se, aqui, que a forma de Unidade de Conservação escolhida (por ex. Parque Nacional, Área de Proteção Ambiental ou Reserva Extrativista) é determinante na análise sobre a possibilidade (ou não) de atividades de mineração pela natureza de cada uma delas (MENDES, 2017, p. 86-90).

Realça-se, ainda, que não basta a mera criação de Unidade de Conservação para atingir os objetivos estabelecidos pelo texto constitucional no dever do Poder Público de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para presentes e futuras gerações (art. 225, *caput* – CRFB/88), mas também exercer uma gestão ambiental eficiente dessas áreas a serem protegidas, ou seja, com a efetiva implantação das Unidades de Conservação (AZEVEDO, 2018, p. 544). A advertência se torna elementar quando se verifica um cenário no Brasil em que, por vezes, o simples ato de criação de UCs não está conectado com ações para zelar pela integridade físico-ecológica das áreas protegidas (por ex. ausência do plano de manejo) e, nesse sentido, geram o que pode ser chamado figurativamente de “Unidades de Conservação de Papel” (EUSTÁQUIO, 2015, p. 01-03).

Vê-se, pois, que as UCs possuem amparo normativo-constitucional e dividem-se em UCs de Proteção Integral e UCs de Uso Sustentável e prescindem de ações concretas para efetivar a preservação ambiental no Brasil.

2 Mineração em unidade de conservação

A mineração, ou seja, a atividade de pesquisa, a descoberta e a transformação de recursos minerais em benefícios socioeconômicos (FREIRE, 2012, p. 01-06), é um importante vetor econômico brasileiro, na medida em que percorreu anos da história do país, desempenhando relevante papel na Balança Comercial, além de contribuir com a geração de empregos, com o desenvolvimento regional, com a diminuição de desigualdades, com o aumento da qualidade de vida da população e a concretização de direitos fundamentais. Prova disso, o texto constitucional brasileiro previu a atividade minerária como de utilidade pública.

Desde o século XVII, início do primeiro *gold rush* brasileiro (WANDERLEY, 2019, p. 113), a busca por pedras preciosas foi responsável por ocupações de regiões como o Vale do Ouro Preto, em Minas Gerais (JESUS, 2018, p. 13-32) e, mais recentemente, na Serra Pelada, interior do Pará (MOURA, 2008, p. 30-60). No campo jurídico, a mineração também foi prevista em normas, ao longo dos anos, como as Ordenações Manuelinas e Filipinas, as sucessivas Constituições e o Código de Mineração com distintos tratamentos, os quais podem ser agrupados, cronologicamente como sistema domínial; sistema fundiário ou de acesso e o atual sistema de concessão previsto na CRFB/88.

Apesar de tamanha importância na seara econômica, torna-se imprescindível avaliar a possibilidade ou não do exercício da atividade de mineração em UCs, que, como visto, possuem relevante papel na defesa do meio ambiente no Brasil. Ora, a própria CRFB/88 aponta a necessidade de realização de Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRADs) no art. 225, § 2º, o que demonstra a preocupação dos constituintes com o potencial lesivo da atividade ao meio ambiente.

Nessa medida, o debate passa pela avaliação prévia do arcabouço normativo-constitucional brasileiro, das modalidades, dos tipos e das características das UCs e, para tanto, cumpre segmentar as questões, ou seja, tratar de maneira separada as UCs de Proteção Integral, mais restritivas, das UCs de Uso Sustentável. Isso porque a chave para as reflexões aqui demonstradas se relaciona com a própria essência e características dos tipos de UCs, institutos jurídicos de proteção ambiental.

Sob o prisma das UCs de Proteção Integral, cumpre salientar que significa a instituição de espaços protegidos para “manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana”, com objetivo de preservar a natureza através do uso indireto de recursos naturais (art. 2º, VI e art. 7º, § 1º – Lei n. 9.985/2000). Assim sendo, a legislação veda o uso de tais áreas de proteção ambiental integral para fins de consumo, coleta ou destruição (art. 2º, IX, da Lei n. 9.985/2000). Pauta-se, nesse sentido, pela ideia já demonstrada anteriormente da preservação, o que afasta de plano a possibilidade de exercício das atividades minerárias nesses territórios (LEÃO, 2016, p. 96-139).

Já no caso das UCs de uso sustentável, o cenário muda. Nessas áreas, o legislador dispôs como objetivo a compatibilização da conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos recursos naturais, mesmo que seja imperiosa a análise sobre a perenidade de tais recursos, dos processos ecológicos e da busca por formas socialmente justas e economicamente viáveis (art. 2º, VII e X, art. 7º, II e § 2º – Lei n. 9.985/2000).

Dessa maneira, ao contrário das UCs de Proteção Integral, a legislação permite expressamente o uso direto de parte dos recursos naturais, sendo o que

“envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais” (art. 2º, X, e art. 7º, § 2º – Lei n. 9.985/2000) e, nesse patamar, poderia *a priori* ser viável a atividade de mineração, ressalvado o caso da Reserva Extrativista, posto ter vedação expressa (art. 18, § 6º – Lei n. 9.985/2000). Esse é o entendimento, por exemplo, de William Freire, que compreende em interpretação *a contrario sensu* que o legislador não quis ampliar restrições perante às atividades minerárias para as demais formas de UCs de Uso Sustentável que, então, seriam permitidas (DNPM, 2010).

Discorda-se, contudo, em parte, das considerações extraídas da interpretação *a contrario sensu* do dispositivo, que veda apenas a mineração em Reserva Extrativista, posto compreender ser necessário um cotejamento entre cada tipo de UC de Uso Sustentável com as respectivas funções, características e determinações legais. Propõe-se, pois, avaliar caso a caso dos tipos de UCs de Uso Sustentável, exceto Reserva Extrativista, para apontar a possibilidade ou não de realização de atividades minerárias (Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural e Floresta Nacional).

No caso das Áreas de Proteção Ambiental (APA), tipo de UC menos restritiva, não proíbe, em tese, a atividade de mineração. De acordo com o art. 15, *caput*, da Lei n. 9.985/2000, as APAs são caracterizadas por extensas áreas, “com um 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, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais”. Isso posto, é viável a mineração em APAs, desde que observado o zoneamento estabelecido no Plano de Manejo da UC em questão.

As ARIEs são aquelas “de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abrigam exemplares raros da biota regional” (art. 16, *caput* – Lei n. 9.985/2000) e, desse modo, “tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza” (art. 16, *caput* – Lei n. 9.985/2000). O termo “uso admissível” remete à interpretação de possibilidade, em tese, de mineração em ARIEs, desde que, como nas APAs, sejam respeitados os zoneamentos previstos nos Planos de Manejo e, em cada caso, os licenciamentos ambientais (MAIA NETO, 2010, p. 01-05).

Já as Reservas de Fauna (RFs), são caracterizadas por constituírem “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” (art. 19, *caput* – Lei n. 9.985/2000). Cumpre observar que a legislação proíbe taxativamente a caça amadorística ou profissional em RFs (art. 19, § 3º – Lei n. 9.985/2000), como no caso da Reserva Extrativista (art. 18, § 6º – Lei n. 9.985/2000), mas, ao contrário daquele dispositivo, é silente sobre atividades de mineração. Por tais parâmetros, nota-se a possibilidade também de realização de mineração em RFs com respeito à legislação em vigor, e sem prejuízo do objetivo central desses tipos de UC: os estudos técnico-científicos sobre animais.

Adiante, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RD) representa “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” (art. 20, *caput* – Lei n. 9.985/2000). Vislumbra-se incompatibilidade da mineração com as RDs, mesmo para populações tradicionais, na medida em que se pretende a exploração dos recursos naturais com proteção da natureza e da diversidade biológica, em prol desses grupos de habitantes.

As Reservas Particular do Patrimônio Natural (RPPNs), são “área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica” (art. 21, *caput* – Lei n. 9.985/2000). Cumpre advertir que no texto original da Lei n. 9.985/2000 existia o art. 21, III, que apontava que “a extração de recursos naturais, exceto madeira, que não coloque em risco as espécies ou os ecossistemas que justificaram a criação da unidade”. No entanto, segundo dispositivo em questão foi vetado, apresentou-se a seguinte justificativa (BRASIL, 2000):

O comando inserto na disposição, ao permitir a extração de recursos naturais em Reservas Particulares do Patrimônio Natural, com a única exceção aos recursos madeireiros, desvirtua completamente os objetivos dessa unidade de conservação, como, também, dos propósitos do seu instituidor. Por outro lado, tal permissão alcançaria a extração de minérios em área isenta de ITR e, certamente, o titular da extração, em tese, estaria amparado pelo benefício.

Logo, a justificativa do veto presidencial combinada com a exclusão do inciso permissivo indica a impossibilidade de atividades minerárias em RPPNs. Como ilustração, registra-se a existência de algumas proposições legislativas sobre o tema das UCs e mineração em diversos sentidos (prós e contras). Segundo o Projeto de Lei da Câmara Federal n. 10874/2018, propõe-se “a mineração em uma faixa de dez quilômetros no entorno de unidades de conservação”, mas obteve decisão

contrária na Comissão de Minas e Energia da Casa Legislativa. Em outro texto, o Projeto de Lei n. 3682/2012, já arquivado, pretendia-se a inclusão de um dispositivo na Lei n. 9.985/2000, que indicasse que “nas unidades de conservação onde a mineração é proibida, a mineração poderá ser feita em até 10% (dez por cento) da área da unidade, desde que a empresa mineradora adquira e doe ao órgão ambiental competente uma área com o dobro da área concedida para a mineração” (BRASIL, 2012). A questão sobre a proibição expressa nas Reservas Extrativistas do art. 18, § 6º da Lei n. 9.985/2000 também tramita no Congresso, visto que o Projeto de Lei n. 5822/2019 visa alterá-lo com a seguinte redação: “são proibidas a exploração de recursos minerais e a caça amadorística ou profissional, excetuando-se as lavras garimpeiras de pequeno porte, individuais ou de cooperativas, desde que sejam previstas no Plano de Manejo aprovado pelo seu Conselho Deliberativo” (BRASIL, 2019). Desse modo, as propostas legislativas acima elencadas demonstram que a matéria está na ordem do dia do Congresso Nacional mediante a relevância do tema, mesmo que não introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro.

Mediante o exposto sobre o sistema jurídico-normativo vigente sobre UCs e mineração, é possível afastar a possibilidade para UCs de Proteção Integral. No que concerne às UCs de Uso Sustentável, *data vênica* a posições contrárias, estão restritas às Áreas de Proteção Ambiental, às Áreas de Relevante Interesse Ecológico, às Reservas de Fauna e às Florestas Nacionais.

3 A (im)possibilidade de mineração em Florestas Nacionais

Os casos sobre mineração em Florestas Nacionais são os mais controversos, o que justifica a abordagem de maneira apartada no presente tópico. Assim, cumpre mencionar que as Florestas Nacionais são UCs de Uso Sustentável, caracterizadas como “área[s] com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas”, nas quais serão permitidas visitação pública e pesquisa, desde que sigam os ditames estabelecidos em normas sobre o assunto (art. 14, III e art. 17, *caput*, § 1º ao 6º – Lei n. 9.985/2000).

Nesse sentido, Márcia Leuzinger considera que deveriam ser criadas para servir como grandes laboratórios geridos pelo Poder Público, com o intuito de desenvolver métodos que permitam aos habitantes das florestas utilizar, de maneira sustentável, os recursos naturais e, desse modo, com o menor impacto ambiental possível (LEUZINGER, 2009, p. 147-148). Com tais características acima, a

Lei do SNUC não tratou sobre a possibilidade do exercício de atividades mineiras em Florestas Nacionais, conforme, aliás, foi indicado pelo legislador através da expressa vedação no caso das Reservas Extrativistas (art. 18, § 6º – Lei n. 9.985/2000). Assim, instaurou-se controvérsia sobre a questão, posto ser defendido por alguns um silêncio eloquente, ou seja, não se previu de maneira intencional que a atividade seja permitida, ou, em sentido oposto, a omissão não inviabiliza a interpretação de incompatibilidade entre Florestas Nacionais e mineração.

Abarca o primeiro entendimento, a possibilidade de mineração em Florestas Nacionais, a conclusão do Parecer n. 525/2010/FM/PROGE/DNPM do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM, 2010). No documento, o DNPM, ao citar William Freire, aponta que “se o legislador pretendesse limitar a exploração dos recursos minerais em todas as UCs de Uso Sustentável, tê-lo-ia feito expressamente, tal qual o fez com as Reservas Extrativistas” (DNPM, 2010). Adere, pois, à interpretação de que a legislação teria permitido a atividade minerária em todas as UCs de Uso Sustentável, ressalvada a exceção expressa da Reserva Extrativista (art. 18, § 6º – Lei n. 9.985/2000), conforme se extrai da transcrição abaixo (DNPM, 2010):

24. A única exceção apontada pelo referido parecer é a Reserva Extrativista – RESEX. Apesar de corresponder a uma categoria de UC de Uso Sustentável, a realização de atividade de extração mineral nas RESEX não é admitida em razão de expressa vedação legal. Segundo o art. 18, § 6º, Lei n. 9.985/2000, “são proibidas a exploração de recursos e a caça amadorísticas ou profissional” nessa categoria de UC. 25. Por argumentação *contrarii sensu*, a vedação legal expressa à mineração em RESEX confirma a possibilidade dessa atividade nas demais UCs de uso sustentável. (...)

30. Em síntese, diante do exposto acima, concluímos que *a priori* a mineração é admitida nas UCs de uso sustentável, com exceção das RESEX e das RPPN, onde não se tolera a execução de tal atividade.

Noutro polo, o Parecer n. 0639/2013/AGU/PGF/PFE-ICMBio do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (BRASIL, 2013b), após analisar a questão da mineração em Florestas Nacionais, entendeu no sentido diametralmente inverso. Dispôs que “não se pode admitir que uma interpretação *a contrario sensu*, restrinja o evidente sentido de proteção ambiental existente na lei – como valor que confere harmonia a seu conteúdo –, de forma a permitir uma atividade danosa apenas porque não foi expressamente vedada” (BRASIL, 2013b). E reforça (BRASIL, 2013b):

15. Ademais, a interpretação sugerida levaria a absurdos: basta verificar que o mesmo art. 18, § 6º, veda a caça amadorística e profissional, previsão inexistente nas Florestas Nacionais e em todas as demais categorias de unidade, salvo a Reserva Fauna (art. 19, § 3º). Ora, pela interpretação *a contrariu sensu*, seria admitida a caça na maior parte das unidades de conservação, algo manifestamente contrário aos fins do SNUC. 16. Dessa forma, resta evidente que – após o advento do SNUC – novos atos de afetação apenas podem se dirigir aos fins previstos na lei, dentre os quais não se encontra a mineração.

Diante das controvérsias acima citadas e após avaliação de argumentos favoráveis e contrários sobre mineração em Florestas Nacionais do DNPM e ICMBio, a Advocacia Geral da União (AGU), através do Parecer n. 21/2014/DEPCONSUS/PGF/AGU, buscou uma interpretação sistemática perante a CRFB/88 e do ordenamento jurídico brasileiro como um todo. Nesse patamar, conclui (BRASIL, 2014a):

16. A circunstância de não estar expressamente proibida na Lei do SNUC a mineração nas Florestas Nacionais, que poderia levar ao entendimento de ser possível a realização de tal atividade, acaba por conflitar com o princípio da legalidade, de observância obrigatória para toda administração (art. 37 *caput*, da CF), já que é cediço que a administração só pode fazer aquilo que é permitido. 17. Nessa linha, na medida em que o legislador outorgou apenas os dois objetivos já citados às Florestas Nacionais, com a devida vênua daqueles que pensam ao contrário, não há espaço legal para que se possa introduzir um outro objetivo ou admitir-se atividade que não se encaixe dentro dos objetivos previstos na Lei do SNUC. (...) 21. Portanto, da interpretação sistemática da Constituição Federal com a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, é possível chegar à conclusão de que não é possível a realização de mineração nas Florestas Nacionais após o incremento no mundo jurídico da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000.

Em 2019, o Ministério de Minas e Energia (MME) recomendou revisão do referido Parecer n. 21/2014/DEPCONSUS/PGF/AGU por conta dos impactos em requerimento minerários. Tal posicionamento foi realizado através da Nota Técnica n. 63/2019/DDSM/SGM, que concluiu pela permissibilidade da mineração em Florestas Nacionais (BRASIL, 2019). Mesmo ao compreender a consistência dos argumentos do DNPM e do MME por conta da interpretação *a*

contrario sensu do apontamento expresso da Lei do SNUC sobre a vedação das atividades minerária em Reservas Extrativistas e omissão sobre as demais UCs de Uso Sustentável, considera-se, aqui, pertinente o entendimento do ICMBio cancelado pela solução de controvérsias da AGU acima descritas. Isso porque inexistente compatibilização, conforme Parecer n. 21/2014/DEPCONSUS/PGF/AGU, com os ditames constitucionais e legais das características das Florestas Nacionais, que são “cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas” (art. 17, *caput* – Lei n. 9.985/2000).

Em sequência do Parecer n. 21/2014/DEPCONSUS/PGF/AGU, a Procuradoria Especializada do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade acabou por consolidar a interpretação “pela não possibilidade de mineração em Florestas Nacionais, após o advento da Lei n. 9.985/2000”, além de não ter “que se falar que o advento da Lei do SNUC incide sobre UCs anteriormente criadas, de forma a vedar e exploração mineral, então permitida” (BRASIL, 2021). Esse também é o entendimento adotado no presente artigo.

Nota-se que as conclusões não reduzem a relevância da mineração no cenário econômico nacional, que, como visto em tópicos anteriores, ultrapassa vários momentos da história brasileira, sendo atualmente responsável por parte significativa no Produto Interno Bruto (PIB), aproximadamente 4% deste, e faturamento, em 2019, em torno de 153,4 bilhões de reais. Todavia, após o advento da Lei n. 9.985/2000 fica impossibilitado o exercício da mineração em Florestas Nacionais por interpretação lógica e sistemática de todo o arcabouço jurídico brasileiro de proteção ambiental.

Apesar do entendimento exposto acima, a situação permanece controvertida. Cumpre assinalar que alguns Planos de Manejo como a Flonas de Itaituba I e Itaituba II, Flona de Crepori e a Flona de Carajás (BRASIL, 1998) tratam sobre mineração, o que demonstra a relevância de se estabelecer bases mais concretas sobre a impossibilidade de mineração em Flonas para o efetivo exercício da fiscalização ambiental pelos órgãos competentes.

Superado esse ponto, cabe avaliar a situação das Florestas Nacionais sob a égide de legislação anterior à Lei n. 9.985/2000 sobre SNUC. Nessas situações, é preciso avaliar se o plano de manejo retratava e regulamentava a mineração no interior da respectiva UC. Antes da Lei n. 9.985/2000, o Decreto n. 1.298/1994, no art. 6º, *caput*, previa a possibilidade de mineração em Florestas Nacionais e, diante disso, por conta da regência de legislação anterior, a situação se inverte,

visto ser necessário o respeito princípio *tempus regit actum* e a segurança jurídica.

Pelo exposto, entende-se que a mineração após o advento da Lei n. 9.985/2000 é incompatível com as características das Florestas Nacionais e, nessa medida, a interpretação da expressão “usos múltiplos” não deve ser tão alargada. Noutra via, reconhece-se a possibilidade de permanência das atividades de mineração com amparo em atos anteriores à Lei n. 9.985/2000 pela irretroatividade dos efeitos legislativos.

Conclusão

Ao realçar as características das UCs, importante instrumento previsto pela legislação brasileira para proteção ao meio ambiente, o presente artigo buscou verificar a compatibilidade com a atividade de mineração, que, por essência, possui alto potencial de impactos ambientais.

Nesse quadro, percorreu-se as características de cada tipo de UC presente na Lei n. 9.985/2000 (Lei do SNUC) para a avaliação. Isso porque a legislação referida faz a seguinte divisão: UCs de Proteção Integral (Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre) e UCs de Uso Sustentável (Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural).

Partia-se, pois, da hipótese de que as UCs de Proteção Integral, mais restritivas, eram incompatíveis com a mineração e nas UCs de Uso Sustentável a atividade era permitida. Porém, ao longo do processo de pesquisa a questão foi sendo relativizada, visto que mesmo alguns tipos de UCs de Uso Sustentável são incompatíveis com a mineração. Nessa feita, conclui-se que sob a regência da Lei n. 9.985/2000 são vedadas atividades de mineração em todas as UCs de Proteção Integral (nas Estações Ecológicas, nas Reservas Biológicas, nos Parques Nacionais, nos Monumentos Naturais e nos Refúgios de Vida Silvestre) e em parte das UCs de Uso Sustentável (nas Reservas Extrativistas, nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável, nas Reservas Particulares do Patrimônio Natural e nas Florestas Nacionais).

Verificou-se que o caso das Florestas Nacionais é o mais controvertido na doutrina, o que justificou uma abordagem em separado. Afastou-se, contudo, uma interpretação mais alargada do termo “usos múltiplos sustentáveis” presente no art. 17 da Lei n. 9.985/2000 para abranger a mineração. Nesse tanto, compreendeu-se que não cabe mineração em Florestas Nacionais sob a regência da Lei n. 9.985/2000 e que apenas devem ser permitidas caso pautadas em atos normativos

anteriores ao marco legal das UCs.

Nesses termos, o artigo pretendeu contribuir com o tema da relação mineração e proteção ambiental mediante a perspectiva das Unidades de Conservação no Brasil. Mesmo que o tema não tenha sido esgotado, propôs parâmetros concretos para compreensão sobre em quais tipos de UCs podem ser realizadas atividades minerárias, por conta das características estipuladas pelo sistema legislativo brasileiro.

Referências

ARAÚJO, L. S.; MORAIS, C. S. Rigidez locacional e os impactos socioeconômicos e ambientais da Mina de Brucutu no Município de Barão de Cocais-MG. *Revista Engenharia de Interesse Social*, João Monlevade, v. 1, n. 1, 2016. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/reis/issue/view/107>. Acesso em: 28 jun. 2021.

ATAÍDE, P. *Direito Minerário*. 2 ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

AZEVEDO, E. M. Unidades de conservação da natureza: elementos jurídicos e dificuldades para sua efetivação. In: NOGUEIRA, L. F. V.; LEVATE, L. G. *Direito Ambiental e Urbanístico*. v. 2. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

BARBOSA, A. R. Breve panorama da legislação minerária. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 197, p. 64-73, jul./set. 1994.

BENJAMIN, A. H. O regime brasileiro de unidades de conservação. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 20. jan./mar. 2001.

BENJAMIN, A. H. Introdução à lei do sistema nacional de unidades de conservação. In: BENJAMIN, A. H. *Direito Ambiental das áreas protegidas – o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Parecer AGU/RB n. 02/97*. Brasília, DF: Advocacia-Geral da União, 21 ago. 1997.

BRASIL, Advocacia-Geral da União. *Parecer n. 0148/2013/AGU/PGF/PFE-ICM-BIO-SEDE*. Brasília, DF: de 07 mar. 2013a.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Parecer n. 0639/2013/AGU/PGF/PFE-ICM-BIO*. Brasília, DF: Advocacia-Geral da União, 18 out. 2013b.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Parecer n. 21/2014/DEPCONSUI/PGF/AGU*. Brasília, DF: Advocacia-Geral da União, 23 abr. 2014a.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Parecer n. 00026/2014/DEPCONSUI/PGF/AGU*. Brasília, DF: Advocacia-Geral da União, 27 out. 2014b.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Parecer n. 00017/2016/DEPCONSUI/PGF/AGU*. Brasília, DF: Advocacia-Geral da União, de 20 maio 2016a.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Parecer n. 66/2016/PFE-ICMBIO-CR8/PGF/AGU*. Brasília, DF: Advocacia-Geral da União, 31 out. 2016b.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Parecer n. 00012/2018/SEPFE-CR4/PFE-ICMBIO/PGF/AGU*. Brasília, DF: Advocacia-Geral da União, 21 mar. 2018a.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Parecer n. 00026/2018/SEPFE-CR4/PFE-ICMBIO/PGF/AGU*. Brasília, DF: Advocacia-Geral da União, 6 ago. 2018b.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Parecer n. 00027/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU*. Brasília, DF: Advocacia-Geral da União, 25 fev. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 jun. 2021.

BRASIL. *Decreto n. 1.298, de 27 de outubro de 1994*. Aprova o Regulamento das Florestas Nacionais, e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1298.htm. Acesso em: 28 jun. 2021.

BRASIL. *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. Brasília, DF: Casa Civil, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 28 jun. 2021.

BRASIL. *Mensagem Presidencial n. 967, de 18 de julho de 2000*. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 19 jul. 2000.

BRASIL, Ministério de Minas e Energia. *Nota Técnica n. 63/2019/DDSM/SGM*. Brasília, DF: MME, 2019. Disponível em: <https://observatoriodamineracao.com.br/wp-content/uploads/2021/01/Nota-Tecnica-63-2019-DDSM-SGM.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2021.

BRASIL. *Projeto de Lei n. 3682, de 12 de abril de 2012*. Dispõe sobre mineração em unidades de conservação. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idPro>

posicao=541161. Acesso em: 28 jun. 2021.

BRASIL. *Projeto de Lei n. 10874, de 16 de outubro de 2018*. Proíbe a mineração em faixa de dez quilômetros no entorno de unidades de conservação. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2184271>. Acesso em: 28 jun. 2021.

BRASIL. *Projeto de Lei n. 5822, de 05 de novembro de 2019*. Acrescenta redação à Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, para viabilizar o licenciamento ambiental de lavras garimpeiras de pequeno porte em Unidades de Conservação de Uso Sustentável do tipo Floresta Nacional. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2228130>. Acesso em: 18 jun. 2021.

CARACTERÍSTICAS DA MINERAÇÃO e seus reflexos no Direito Minerário. *William Freire Advogados Associados*, jan. 2012. Disponível em <https://williamfreire.com.br/publicacoes/artigos/caracteristicas-da-mineracao-e-seus-reflexos-no-direito-minerario/>. Acesso em: 18 jun. 2021.

CARVALHO, D. W. O que devemos urgentemente aprender com o novel Direito dos Desastres. *Revista Consultor Jurídico*, jan. 2019. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2019-jan-29/delton-winter-devemos-aprender-direito-desastres>. Acesso em: 31 mar. 2021.

CARVALHO, D. E. DAMACENA, F. D. L. *Direito dos Desastres*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

COSTA NETO, N. D. C. *Proteção jurídica do meio ambiente – I Florestas*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

COSTA NETO, N. D. C. Conflito de interesses na criação de unidades de conservação e repartição de competências. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 70. abr./jun. 2013.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL. *Parecer n. 145/2006-CCE-JMO*, de 14 de junho de 2006. Brasília, DF: DNPM, 2006.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL. *Parecer n. 500/2009/HP/PROGE/DNPM*, de 19 de novembro de 2009. Brasília, DNPM, 2009.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL. *Parecer n. 525/2010/FM/PROGE/DNPM*, de 16 de dezembro de 2010. Brasília, DNPM, 2010.

DOCE, N. A busca por ouro na Amazônia: garimpeiros buscam ouro em minas ilegais na Amazônia e deixam rastro de contaminação e danos ambientais. *UOL Notícias*. Disponível em <https://www.uol/noticias/especiais/garimpo-ilegal-na-amazonia.htm#a-busca-por-ouro-na-amazonia>. Acesso em: 18 jun. 2021.

EUSTÁQUIO, L. Os parques de papel e o compromisso estatal de zelar pela integridade físico-ecológica das unidades de conservação. *Migalhas*, 29 maio 2015. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/221195/os-parques-de-papel-e-o-compromisso-estatal-de-zelar-pela-integridade-fisico-ecologica-das-unidades-de-conservacao>. Acesso em: 18 jun. 2021.

FARBER, D. Disaster Law and emerging issues in Brazil. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, São Leopoldo, v. 4, n.1, p. 2-15 jan./jun. 2012.

FEIGELSON, B. É preciso conciliar desenvolvimento sustentável com projetos de mineração. *Revista Consultor Jurídico*, dez. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-dez-05/bruno-feigelson-preciso-conciliar-protacao-ambiental-mineracao>. Acesso em: 18 jun. 2021.

FREIRE, W. *Código de mineração anotado*. 5. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Mandamentos, 2010.

FREITAS, V. P. Direito dos Desastres chega ao Brasil e reclama especialistas. *Revista Consultor Jurídico*, set. 2017. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2017-set-24/segunda-leitura-direito-desastres-chega-brasil-reclama-especialistas>. Acesso em: 18 jun. 2021.

GUIMARÃES, V. T. Aspectos Gerais do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. In: AHMED, F.; COUTINHO, R. *Curso de Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

ICMBIO – INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Plano de Manejo da Floresta Nacional de Itaituba I e Itaituba II. Itaituba, ICMBio, 2014. Disponível em https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-planos-de-manejo/flona_itaitubaIeII_pm_v1-1.pdf. Acesso em 31 mar. 2021.

JESUS, N. M. Bandeiras e bandeirantes nas Minas do Cuiabá: pacto político, apaziguamento e conflitos (1719-1727). In: ROIZ, D. S.; ARAKAKI, S; ZIMMERMANN, T. R. *Os bandeirantes e a historiografia brasileira: questões e debates contemporâneos*. São Paulo: Milfontes, 2018.

LEÃO, A. R. R. *A mineração em unidades de conservação federais a partir da Lei 9.985/2000*. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) – Programa de Pós-graduação em Direito, UniCEUB, Brasília, 2016. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/12264/1/61400874.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2021.

LEUZINGER, M. D. *Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes*. Curitiba: Letra da Lei, 2009.

MAIA NETO, G. A. Área circundante e zona de amortecimento das unidades de conservação da natureza. Institutos jurídicos distintos? *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, n. 2518, 2010. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/14899/area-circundante-e-zona-de-amortecimento-das-unidades-de-conservacao-da-natureza>. Acesso em: 28 jun. 2021.

MENDES, C. B. L. *Mineração em unidades de conservação no estado de Minas Gerais*. Dissertação (Mestrado em Engenharia Florestal) – Programa de Pós-graduação em Engenharia Florestal, Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/12647>. Acesso em: 28 jun. 2021.

MOURA, S. T. *Serra Pelada: experiência, memórias e disputas*. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Estudos Pós-Graduados em História, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/13071>. Acesso em: 28 jun. 2021.

THOMÉ, R. A função socioambiental da CFEM: compensação financeira por exploração de recursos minerais. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 55, jul./set. 2009.

TRINDADE, A. D. C. A obtenção de direitos minerários segundo o regime da prioridade: reflexões para sua adequada compreensão. In: FERRARA, M. *et al. Estudos de Direito Minerário*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

WANDERLEY, L. J. Corrida do ouro, garimpo e fronteira mineral na Amazônia. *Revista Sapiência: Sociedade, Saberes e Práticas Educacionais*, Iporá, v. 8, n. 2, 2019.