

## EXPLORAÇÃO MINERAL

### SUMÁRIO.

#### 1. Introdução (histórico) – 2.: A legislação aplicável

##### 1 – INTRODUÇÃO (histórico) :

O homem explora os recursos minerais, indicadamente desde a “idade da pedra”, sendo que os elementos naturais se mostraram e se mostram imprescindíveis a sua subsistência – como a de quaisquer dos animais – em primeiro para a manutenção de suas matérias e, conseqüentemente, vidas com o regular funcionamento dos corpos, que são compostos, em boa porção, de substâncias minerais, tais como ouro, prata, cobre, manganês, zinco, ferro, nióbio, selênio, alumínio, sal, e dezenas de tantos outros mais, que se produzem, ou são adquiridos pela ingestão de alimentos e suplementos.

Por segundo as substâncias minerais, são essenciais para a produção dos alimentos consumidos por esses animais, quer por estar contidos ou introduzidos, na terra semeada’. Complementa este consumo, com o dos bens materiais, a exemplo, quer desde a simples areia – usada na construção das suas casas, como na fabricação dos vidros (sílica) que dão luminosidade e proteção e lhes servem de embalagens – como o calcário que faz cimento e a brita (pedra) que compõe o concreto, o ferro, a bauxita (alumínio), cassiterita (estanho) e etc. numa lista *ad infinito*.

A exploração mineral, com o fito de se obter materiais para a fabricação de toda a sorte de objetos úteis ao homem – dizem os historiadores – já era feita pelos assírios (ou pelos fenícios, segundo outros), que iam buscar estanho nas ilhas britânicas, então chamadas de Cassiterídes e, fundiam sílica (areia) para a fabricação de utensílios domésticos. Em 800 a.C., explorava-se cobre em Huelva, Espanha, e neste país, no início da era cristã, já se retirava mercúrio em Almadém. É do século XII, há notícia da fundação da sociedade anônima Stora Kopparberg, que detinha o direito real de explorar o cobre, em Fulan, na Suécia, cuja rainha Cristina (século XVII), dizia que “a riqueza da nação dependia do metal que lá era produzido”<sup>3</sup>. Na história, não se

encontram informes sobre qualquer sorte ou forma de restrições para a livre e indiscriminada extração dos minérios. Fazia-o como e quem o queria.

Mas, remonta ao Código de Hamurabe ou Kamu-Rabi, do primeiro império babilônico na Mesopotâmia (2067 a 2025 a.C.), as primeiras notas para a preservação do solo de fins agrícolas; Dos romanos, quanto aos aquedutos, em razão da poluição do rio Tigre (500 a.C.); de MALTHUS, os estudos sobre os danos ao meio ambiente em razão da revolução industrial dos séculos XVII e XVIII; de EUGENE WARNING, as publicações sobre ecologia vegetal e de FOREL a criação da “limnologia” (estudos sobre as águas doces e seus organismos), ambos no século XIX; os estudos de oceanografia de MURRAY e HJORT, lançados em 1912; de ELTON, a publicação do livro “Animal Ecology” em 1927<sup>3</sup>;

Era e é de magna importância para a economia de um país, o aproveitamento das substâncias minerais – justificaram conquistas e guerras – valendo lembrar a emblemática passagem histórica registrada pelo escrivão da armada de El-Rei, que primeiro chegou as terras de além mar – depois denominada de Brasil – que “*além do mais*” e do “*impudor das indígenas*”, “*nela até agora, não pudemos saber que haja ouro, nem prata, nem coisa alguma de metal ou ferro, nem lho vimos*”<sup>3</sup>. Nas economias destes nossos tempos, essa importância se mostra muito mais evidente e a dependência ainda maior, a exemplo das substâncias, tais como : petróleo, ferro, nióbio, antimônio, zinco, cobre, dentro de uma longa lista e, mais que todas, “água”.

Nas terras brasileiras, os regramentos legais, para a exploração do minério, vêm desde as capitânicas hereditárias, com as disposições Manuelinas, enfocando o sistema regaliano (o dono da terra o era, nos seus limites físicos, também, do subsolo e do ar) – que davam ao Rei de Portugal, todos os direitos sobre “*os vieiros e minas d’ouro, ou prata, ou qualquer outro metal*” – matéria ratificada pelas disposições Filipinas de 1603. A Carta Régia de 1817, alterou o regime, com a outorga ao proprietário do solo, da preferência na exploração mineral em suas terras. Mas, desde as citadas Ordenações, encontram-se restrições ao livre comportamento no trato do solo, com exigências de sua preservação, que acabaram por atingir a quem explorasse o subsolo, na retirada dos minérios. As regras dadas pela Lei do Império nº 601/1850, continuou nesse caminho<sup>3</sup>.

A Carta Política de 1824, traz alteração do sistema exploratório – omissa quanto aos minérios – reservava direitos aos cidadãos apenas quanto à garantia da propriedade do solo (inciso XXII do seu artigo 179) e, nesta foram estabelecidas as primeiras restrições à propriedade do subsolo, disposições que indiretamente geraram a proteção do solo e conseqüentemente ao meio ambiente.

A Constituição republicana de 1891, no § 17 do artigo 72, fixou o regime da acessão, ficando o subsolo agregado ao solo e a seu proprietário, absorvendo, por via de conseqüência os minérios, ato cujos malefícios foram registrados pela obra “As Minas do Brasil” de CALÓGERAS<sup>1</sup>, pois não só afetou aqueles bens como e principalmente, o meio ambiente, pela exploração deletéria e irracional, que o instituído individualismo, permitiu.

O Código de Minas de 1934, com vigência dada pelo Decreto nº 24.642, em consonância com a Carta Constitucional do mesmo ano, revoluciona os preceitos legais, quando faz a distinção plena de solo e subsolo e, trouxe a preponderância econômica e estratégica do Estado sobre o seu direito às minas e jazidas, dentro do conceito da intervenção do poder público na propriedade territorial, assegurando ao proprietário do solo, o direito adquirido das minas em exploração e uma participação nos resultados das a serem exploradas, a partir de então, repelindo os anteriores sistemas de acessão e fundiário, trazendo o princípio da concessão (e seus desdobros : manifesto, autorização, licenciamento e matrícula), ratificado pelas Cartas Políticas de 1937, 1967 (nestas o regime dominial era do Estado) e de 1988.

Nesse lapso de tempo a tênue legislação de conotação, ou fins ambiental, então vigente, como : o Decreto nº 24643/1934 (Código de Águas); o Decreto Lei nº 2023/1941 (sobre as fontes de águas minerais, termais e gasosas); o Decreto nº 7841/1945 (águas minerais); a Lei nº 4505/1964 (Estatuto da terra); a Lei nº 4771/1965 (Código Florestal); a Lei nº 5318/1967 (Política Nacional de Saneamento); a Lei nº 6225/1975 (Programa Nacional de Conservação do Solo); o Decreto Lei nº 1413/1975 (Controle do Meio Ambiente por atividades industriais); a Lei nº 6453/1977 (de responsabilidade civil e criminal pelo manuseio de material nuclear); a Lei nº 6513/1977 (criou as áreas especiais de interesse turístico e bens de valor cultural); o Decreto nº 84017/1979 (dos Parques Nacionais); a Lei 6902/1981 (que cria as Estações

Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental); Decreto nº 89336/1984 (Reservas Ecológicas e Áreas de Relevante Interesse Ecológico); o Decreto nº 97507/1989 (licenciamento da extração de ouro, com o uso de mercúrio e cianeto), dava contornos de ordem de proteção ambiental, que de forma, quer objetiva, como oblíqua, afetaram as atividades extrativas, já prevalecendo as retro mencionadas posturas sobre o livre e liberto exercício dos métodos da exploração mineral, mesmo que sob concessão.

Um primeiro passo mais vigoroso no sentido de um norte sobre as questões do meio ambiente, veio com a Lei nº 6938/1980 que trouxe ao mundo jurídico a Política Nacional do Meio Ambiente. A Resolução CONAMA nº 01/1986 (com força normativa), fixa a necessidade da elaboração e aprovação de estudos técnicos (EIA – Estudo do Impacto Ambiental e RIMA – Relatório de Impacto ao Meio Ambiente), para o licenciamento das atividades potencialmente poluidoras e degradadoras, incluindo-se nesse elenco, por consequência, as da exploração mineral. Estas disposições legais, criaram amarras que se opuseram a então livre, indiscriminada e, por vezes predatória (mineral e ambientalmente colocado) extração das substâncias minerais.

Registra-se que a Constituição Federal de 1988, revoluciona o regime legal quanto à exploração dos bens minerais, adotando o regime dominial, atingindo quer as substâncias existentes no subsolo, como as depositadas no solo, fazendo-o agora em favor da União Federal e a sua exclusividade na competência de legislar sobre a matéria. A legislação infraconstitucional, tangente a mineração, dada pelo Decreto Lei nº 227/1967 – Código de Mineração (para os regimes da concessão, registro e manifesto) e, seu complemento específico dado pela Lei nº 6567/1978 (para o regime de licenciamento apenas das substâncias de emprego imediato, sem beneficiamento, na construção civil) – foram recepcionado pela Carta Magna de 1988, ato que se mostrou ratificado pelas alterações introduzidas nesses diplomas, trazidas pela Lei nº 9314/1996.

Esta mesma Carta Magna de 1988, põe o primeiro e efetivo prisma na questão ambiental quanto aos efeitos da exploração mineral, a vista do fixado no § 2º do seu artigo 225 : *“aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com a solução técnica exigida pelo*

*órgão público competente, na forma da lei”.*

Antes desta amarra posta pela Constituição de 1988 e, em que pese o elenco de disposições legais antes citadas, as atividades neste segmento, eram quase que totalmente desenvoltas, *latu sensu*, em relação ao meio ambiente, despojadas de efetivos controles, respeitos e proteções, bem como da recuperação das degradações, pois e ainda a seu prol, invocava-se a condição de “utilidade pública” no aproveitamento industrial (extração e beneficiamento) das substâncias minerais, em face do dito na letra “f” do artigo 5º do Decreto Lei Federal nº 3365/1945.

## 2 – A LEGISLAÇÃO APLICÁVEL :

Sob o comando constitucional antes citado – § 2º do artigo 225, a única das disposições legais, de forma direta e objetiva, que submeteu a atividade minerária ao controle ambiental, foi introduzida no seio da Lei nº 7805/1989, cujo escopo era o de criar a permissão da lavra garimpeira e extinguir o regime da matrícula desta mesma atividade e, com o acréscimo de o “*dá outras providências*”.

Como soe acontecer, na produção do elenco legal pátrio, o legislador fez introduzir num determinado texto legal, *in casu* a retro referenciada lei, cujo tema era o de regulamentação da atividade garimpeira, disposições redigidas em 03 (três) únicos artigos que de forma direta interagiram e interferiram nas atividades gerais da pesquisa e da lavra então previstas apenas no âmago do Código de Mineração (Decreto lei nº 227/1967), como na Lei nº 6567/1979 e, assim foram redigidos :

O introduzido na elencada Lei nº 7805/1989, e é o que importa na questão minerária/ambiental, são os artigos a adiante copiados, desprezados todos os demais que, pois como dito, tratam da lavra garimpeira, cujo tratamento a luz da legislação ambiental é totalmente diferenciado, até por razões de ordem social :

*artigo 16 – A concessão de lavra depende de prévio licenciamento do órgão ambiental competente.*

A exigência genérica da lei federal, fica submetida a

disposições *interna corporis* – como os acordos firmados com o DNPM – no caso federal do IBAMA e nos Estados, como nos Municípios (estes, se estruturados), dos seus órgãos competentes, normalmente, as Secretarias de Meio Ambiente, que têm como conduta básica, o critério de outorgar uma licença prévia ou de instalação (vide licenciamento ambiental neste livro), para instruir o requerimento de lavra, este feito em sede do processo minerário no próprio DNPM. Este é o documento bastante para a concessão de lavra (Dec.Lei 227/1967), via Portaria de Lavra ou registro do licenciamento (Lei nº 6567/1979), ficando adstrito à autoridade ambiental a subsequente licença de operação ou funcionamento, como a todos os órgãos, concorrentemente, a fiscalização das atividades.

*artigo 17 – A realização de trabalhos de pesquisa e lavra em áreas de conservação, dependerá de prévia autorização do órgão ambiental que as administre.*

Este é mais um documento a ser obtido pelo minerador, pois além de contexto do licenciamento ambiental, quanto se trata de áreas de conservação, preservação e análogas, para que haja a expedição da licença, se faz necessário, à anuência dos administradores e ou controladores das referidas áreas, tais como as de Patrimônio Histórico, de Áreas de Proteção Ambiental, dos Parques Ecológicos e etc.

*artigo 18 – Os trabalhos de pesquisas ou lavra que causarem danos ao meio ambiente, são passíveis de suspensão temporária ou definitiva, de acordo com parecer do órgão ambiental competente.*

A decisão do órgão ambiental, em qualquer dos níveis da administração, é bastante para abortar a atividade de extração de minério, mesmo já sob o ato jurídico da

concessão e independentemente do que entende a União (em que pese a sua capacidade constitucional exclusiva de legislar sobre a mineração), valendo dizer que a discricionariedade do órgão ambiental tem o poder de retirar a concessão então outorgada, não pela ingerência direta no documento governamental federal, mas por impedir, provisória ou definitivamente, o exercício da referida atividade através da suspensão, cancelamento ou anulação da licença ambiental que originou a comentada concessão. É do talante desses órgãos estabelecer as competências para cada um dos atos (a ex.: o embargo, pelo policial ambiental; a suspensão, pelo chefe regional do ente ambiental; o impedimento definitivo, pelo secretário de Estado).

Colocada à estaca (prévio licenciamento) ambiental na atividade mineral, seguiu-se o elenco de disposições federais que comandaram : Decreto nº 97507/1989 (licenciamento para a extração de ouro com uso de mercúrio metálico e cianeto); Decreto nº 97632/1989 (definição para apresentação do projeto de EIA/RIMA para as novas atividades e do PRAD para as já instaladas, naquela ocasião); Resoluções CONAMA : nº 09/1990 (licença ambiental para obtenção de Guias de Utilização – lavra provisória), nº 010/1990 (licença ambiental para o regime de licenciamento minerário); nº 029/1997 (licenciamento ambiental como instrumento de gestão ambiental).

A sistematização da legislação pátria, especialmente, a Carta Política de 1998 dá, ao seu leitor, a sensação de igualdade de tratamento e competência, entre as atividades de mineração e da política ambiental, tendo-se que a de mote extrativo é a única regulada ao nível da constituição – artigos 176 e 177 – como o são as questões ambientais – artigo 225, considerando ainda que os bens minerais são de domínio da União – artigo 20 – e, unicamente a ela é conferida competência para legislar sobre a matéria – artigos 21 e seguintes. Manda a Carta Magna, ainda e apenas, “...que aquele que explorar recursos minerais é obrigado a recuperar o meio ambiente...” - § 2º do citado artigo 225.

Este apontamento é patente quando diz que “aquele que...”

lançando a conjugação do verbo ao tempo futuro, ou seja, “depois de realizada a atividade”, deverá recuperar a biota, não condicionando que, antes dessa, haja a necessidade da obtenção de quaisquer tipos de licenças.

Com a introdução do seio legal dos artigos 16 a 19 da Lei Federal nº 7805/1979, que retirou da União, de forma obliqua, os efeitos práticos daquilo que é a sua exclusiva competência em legislar sobre a matéria mineral, restou afigurada o que se poderia chamar de inversão de competências, onde o menor manda no maior, criando-se uma zona cinzenta – mesmo que alguns a chamem de interação ou interpenetração das legislações minerárias e ambientais – pelo dito no artigo 22 da Carta Constitucional de 1988, que dá competência exclusiva para a União legislar em matéria minerária e, o artigo 24 do mesmo diploma magno, que dá, concorrentemente, a União, Estados e Municípios, a capacidade de legislar sobre a matéria ambiental, tendo-se no horizonte que, estas se dão com a observância do conceito de liberdade ao inverso, onde as municipais têm que ser mais restritivas que as estaduais e, estas em relação da federal.

E nesse mote que, considerado o elenco da legislação infraconstitucional o comando não se mostra evidente e os efeitos são diferentes, já que a atividade mineral não se implementa, mesmo que provisoriamente (guia de utilização – CONAMA nº 09/90) sem o prévio licenciamento ambiental (artigo 16 da Lei nº 7805/1989), submetendo aquela a este. Como dito, esta lei foi além, ao conceder os poderes inferiores a União, via autoridade ambiental, para os atos de embargos, de impedimento provisório ou definitivo da atividade, uma vez que ao seu talante discricionário, haja atentado ao meio ambiente.

Estas restrições, no âmbito municipal avançam ainda mais, no instante que este ente detém para si o poder de dizer quais atividades podem ou não, ser exercidas em sua área territorial (via Plano Diretor, Lei do Uso e Ocupação do Solo e etc.), permitindo-se ao impedimento do exercício da atividade extrativa mineral, quando a restringe ou proíbe no território de sua jurisdição. Como o licenciamento ambiental, depende da prévia manifestação da Municipalidade, via certidão do uso do solo, a sua ausência, ou negativa, não gera aquele e, conseqüentemente, não há alforria ambiental e, por sua vez, *bis*, não há a concessão do direito a exploração mineral.



Comentário que se segue têm ligação ao início deste texto, diz da efetividade da relação “mineração x meio ambiental”, pois a atividade extrativa é a única que tem inteira possibilidade de recuperar a biota, o meio ambiente, senão vejamos : O assentamento de um loteamento (industrial ou residencial); as construções diversas (fábricas, *campus* universitário, edificações outras e etc.); a instalação de equipamentos públicos (estradas, pontes, praças e etc.), dão azos de definitividade ao sítio submetido aos bens erigidos, admitindo-se as substituições, sempre por algo assemelhados, mas que ocupem inteiramente, ou mais, a área enfocada. Na mineração, isto não se dá, pois em que pese seu aspecto deletério, e ocasionalmente degradador, ao meio ambiente, o material de cobertura de superfície (terra), rico em *humos* é retirado, guardado e, após a extração do minério, o local é re-afeiçoado, seguido da deposição daquela camada então retirada e, todo o material arbóreo é implantado, por plantio ordenado nas suas diversas fases e, com ele, retorna quase em sua totalidade, a flora e a fauna. Exemplos há, em várias partes do mundo, de que, áreas florestadas que já se apresentavam com degradações e ou decomposições, tiveram o material de flora retirado, foram executados os trabalhos da mineração e, seguindo-se do refazimento da biota, com resultados muito mais enriquecidos e enriquecedores, de flora e fauna, em ralação ao seu estado anterior.

Prática moderna é do avanço das frentes de lavra (áreas em que são retirados os minérios de uma mina) em módulos, permitindo que, ao se desbravar novo módulo, já se re-afeiçoa e recupera o anterior onde a lavra se esgotara.

As áreas ricas em minério, normalmente, ou se apresentam sem qualquer cobertura vegetal, ou esta é exuberante aos olhos e assim se manteve, em face do desinteresse do homem, por inexistência de foco econômico rentável, que normalmente se dá pela atividade do agro-negócio, já que, nessas porções, o solo se apresenta numa camada de baixa espessura ou pobre na diversidade de nutrientes, cingindo-se, às vezes, a apenas um, de toda a cadeia, cujos custos de introdução são proibitivos aos resultados.

E é nesse contexto que o homem, muito mais de que um ser consumidor voraz e, seu próprio predador, deve ser tornar agente implementador da

conservação e da recomposição do meio ambiente, sem prejuízo de suas necessidades básicas e, a principal delas está nos produtos e substâncias minerais.

A história dos povos é farta em mostrar o que foi bem apontado por GERALD W. OLSON da Universidade de Cornell (*apud* ANTUNES)<sup>2</sup>, que expressou : *“embora a queda final de uma civilização possa ser atribuída a uma guerra crítica, a sociedade pode já ter-se enfraquecido por práticas ecológicas que forçaram os desmoronamentos; as secas, as inundações e a conseqüente fome de seus habitantes”*.

<sup>1</sup> CALÓGERAS, Pandiá, As minas do Brasil, livro I, 229, Lisboa, 1984.

<sup>2</sup> ANTUNES, Paulo Bessa, Direito Ambiental, Lumem Juris, 1996.

<sup>3</sup> biblioteca - origem diversificada.