DNPM
Fls. 03
PROGE

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL – DNPM

PARECER Nº 525/2010/FM/PROGE/DNPM
PROCESSO Nº 48400.001580/2010-32
INTERESSADA: Procuradora-Chefe do DNPM
ASSUNTO: Mineração em unidades de conservação

I. É vedada a realização de atividades minerárias em unidades de conservação de proteção integral, reservas extrativistas e reservas particulares do patrimônio natural. No caso de criação de unidades de conservação de proteção integral, reservas extrativistas ou reservas particulares do patrimônio natural:

a. os requerimentos de direitos minerários (requerimentos de pesquisa, de registro de licença, de permissão de lavra garimpeira e de registro de extração) devem ser indeferidos (art.7º, §1º, c/c art. 28 da Lei nº 9.985/2000) e os autos arquivados, independentemente de procedimento administrativo prévio;

b. os títulos minerários (autorizações de pesquisa, concessões de lavra, manifestos de mina, registros de licença, permissões de lavra garimpeira e registros de extração) devem, após procedimento administrativo prévio, em que se assegure o exercício ao contraditório e à ampla defesa (art. 44 da Lei nº 9.784/99), ser objeto de ato declaratório de decaimento (arts.7º, §1º, 28 da Lei nº 9.985/2000), dando-se baixa na transcrição do título e determinando-se o arquivamento dos autos;

c. os requerimentos de lavra devem, após procedimento administrativo prévio, em que se assegure o exercício ao contraditório e à ampla defesa (art. 44 da Lei nº 9.784/99), ser indeferidos e os autos arquivados;

d. os autos dos processos minerários que contem com relatório final de pesquisa apresentado ou aprovado devem, após procedimento administrativo prévio (art. 44 da Lei nº 9.784/99), ser arquivados; e

e. os títulos minerários que forem equivocadamente outorgados após a criação da unidade de conservação de proteção integral, reserva extrativista ou reserva particular do patrimônio natural deverão ser anulados, observando-se o

procedimento estabelecido no art. 68 do Código de Mineração.

II. A mineração é admitida *a priori* nas unidades de conservação de uso sustentável, com exceção das reservas extrativistas e reservas particulares do patrimônio natural. No caso de criação de unidades de conservação de uso sustentável, exceto reservas extrativistas e reservas particulares do patrimônio natural:

   a. as atividades minerárias deverão atender às restrições e condições estabelecidas pela legislação específica e pelo órgão ambiental competente; e

   b. as referidas restrições e condições não impedem a outorga do título minerário, mas devem ser atendidas antes do início da atividade minerária.

III. A mineração é admitida *a priori* nas zonas de amortecimento, nas áreas circundantes e nos corredores ecológicos de quaisquer unidades de conservação, seja ela de proteção integral ou de uso sustentável. Nesses casos:

   a. as atividades minerárias deverão atender às restrições e condições estabelecidas pela legislação específica e pelo órgão ambiental competente; e

   b. as referidas restrições e condições não impedem a outorga do título minerário, mas devem ser atendidas antes do início da atividade minerária.

IV. Eventuais indenizações devidas em decorrência do decaimento do título minerário deverão ser arcadas integralmente pelo ente público responsável pela efetiva implantação da respectiva UC.

Senhora Procuradora-Chefe do DNPM,

RELATÓRIO

1. Os autos em referência foram instaurados em razão do MEMO Nº 255/2010/PROGE/DNPM, expedido em 27/7/2010, pelo qual Vossa Senhoria solicita a elaboração de "(...) *parecer consolidando os entendimentos da Procuradoria-Geral do DNPM sobre a execução de atividades minerárias em áreas situadas ou próximas a unidades de conservação, considerando especialmente o Parecer PROGE/DNPM nº 145/2006-CCE-JMO, o Despacho PROGE nº 529/2009 e o Parecer nº 500/2009/HP/PROGE/DNPM.*" (fl. 02).

FUNDAMENTAÇÃO

2. A questão da realização de atividades minerárias em unidades de conservação ("UCs") foi enfrentada por esta Procuradoria-Geral do DNPM, de forma

DNPM Fls. 04 PROGE

aprofundada, pelo Parecer PROGE nº 145/2006-CCE-JMO[1], da lavra das Procuradoras Federais Cristina Campos Esteves e Jenny Magnani de Oliveira e endossado pela Procuradora Jurídica do Órgão de Execução da PGF junto ao DNPM. Segue reproduzida abaixo a ementa do referido parecer:

> "Direitos Minerários a onerar área objeto de criação de unidade de conservação – Necessidade de disciplinar jurídica uniforme em todo o território nacional de acordo com o tipo de unidade de conservação criada: Unidade de Uso sustentável ou Unidade de Proteção Integral – Caso haja necessidade de invalidação do direito minerário, esta há de ser feita com fundamento no art.7º, §1º, e art.28 da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, - SNUC, tocando ao ente público que criou a unidade de conservação eventual responsabilidade pela indenização dos direitos minerários."

3. O parecer jurídico mencionado acima foi aprovado, em 14/7/2006, pelo Diretor-Geral do DNPM, que determinou "(...) *a sua publicação no Diário Oficial da União, visando tornar público o entendimento firmado por esta Autarquia acerca do assunto.*"

4. Posteriormente, pelo Despacho PROGE nº 529/2009, a Procuradora Jurídica do Órgão de Execução da PGF junto ao DNPM complementou o referido parecer, concluindo "(...) *que não há vedação legal para a atividade de mineração em área de entorno de Unidade de Proteção Integral, podendo-se afirmar também, que nas zonas de amortecimento de <u>todas</u> as Unidades de Conservação pode haver atividade de mineração, atentando-se, todavia, para a necessidade de atendimento das exigências ambientais promovidas pelo órgão competente ou previstas no plano de manejo, quando existente.*" O referido despacho foi aprovado pelo Diretor-Geral do DNPM em 30/10/2009

5. Em razão de divergências entre as diversas unidades do DNPM na aplicação concreta do entendimento firmado pelo Parecer PROGE nº 145/2006-CE-JMO e pelo respectivo despacho, nova análise foi promovida por este órgão jurídico com vistas a esclarecer "(...) ***(a)*** *as exigências legais / ambientais necessárias (ex.: anuência prévia do órgão gestor, licenciamento ambiental, etc.) para a realização de atividades minerárias nas unidades de conservação e zona de amortecimento e* ***(b)*** *se a outorga do título minerário está condicionada à demonstração ao DNPM do atendimento às referidas exigências legais / ambientais*". O reexame da matéria culminou com a expedição do Parecer nº 500/2009/HP/PROGE/DNPM, lavrado pelo Procurador Federal Herbert Pereira da Silva e cuja ementa se reproduz a seguir:

> "I. A concessão de lavra (art. 43 do Código de Mineração), a permissão de lavra garimpeira (art. 4.º da Lei 7.805/1989), o registro de licenciamento (art. 6.º da Lei 6.567/1978), o registro de extração (art. 3.º. p. único, do Código Minerário) e a outorga de guia de utilização (art. 22, § 2.º) dependem de prévio licenciamento ambiental, porém, a emissão dos títulos correspondentes não está condicionada à apresentação de anuência dos órgãos responsáveis pela administração das unidades de conservação de uso sustentável com as quais eventualmente interfiram, orientação que também deve prevalecer em relação a empreendimentos situados em zonas de amortecimento;
> II. A expedição de alvará de pesquisa independe da apresentação de licenciamento ambiental prévio ou mesmo de autorização do órgão que administra a unidade de conservação, quando esta ou a respectiva zona de amortecimento interferir com a área a ser pesquisada.
> III. Para fins de realização das atividades minerárias, a outorga de títulos pelo DNPM, nos moldes ora indicados, não dispensa os respectivos titulares da obtenção das licenças, anuências, autorizações e permissões exigidas pela legislação ambiental.
> IV. Inteligência dos artigos 16 e 17 da Lei 7.805/1989."

[1] Os Pareceres PROGE nº 144/2006-CCE e 147/2006-CCE também trataram da questão. De todo modo, tais manifestações adotaram a mesma fundamentação do Parecer PROGE nº 145/2006-CCE-JMO.

6. Concluído este breve histórico, passo a examinar os diversos aspectos relacionados ao tema. Cabe destacar que o propósito deste pronunciamento jurídico não é reformar integralmente as análises já realizadas anteriormente por esta Procuradoria-Geral do DNPM, mas tão somente consolidar, esclarecer e retificar parte dos entendimentos já firmados, de modo a afastar qualquer dúvida sobre o posicionamento deste órgão jurídico quanto ao tema.

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE A MINERAÇÃO E A PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE:

7. A Constituição Federal de 1988 tratou, em dispositivos específicos, da mineração e da preservação do meio ambiente (arts. 176 e 225, respectivamente). Correto afirmar, portanto, que "(...) *tanto a atividade de mineração quanto o meio ambiente mereceram proteção constitucional por parte do legislador em razão de sua essencialidade à vida humana.*" (item 06 do Parecer PROGE nº 145/2006-CCE-JMO).

8. Atualmente há um consenso quanto à necessidade e à viabilidade de se promover a mineração com sustentabilidade ambiental. Essa foi, ao menos, a diretriz adotada pelo legislador constituinte, que expressamente estabeleceu que "*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.*" (art. 225, § 2º). Esse raciocínio decorre do reconhecimento da importância da mineração para a vida moderna e para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil, bem como da necessidade cada vez mais evidente de se preservar os ecossistemas e se assegurar um ambiente equilibrado para as próximas gerações.

9. A compatibilização desses objetivos é não apenas desejável, mas também possível. Pelo princípio da compatibilidade ambiental, que rege o Direito Minerário Brasileiro, "(...) *o empreendedor mineral deverá realizar suas atividades de forma racional, reduzindo o impacto ambiental ao mínimo possível, buscando assim preservar e possibilitar que os ecossistemas se ajustem às alterações causadas pelas atividades de mineração, evitando que seja comprometido o meio ambiente das gerações futuras.*"[2]

10. A grande dificuldade gravita em torno dos conflitos decorrentes das atividades minerárias nos chamados espaços territoriais especialmente protegidos, especialmente nas UCs, previstas na Lei 9.985, de 18/7/2000 ("Lei do SNUC"). Isso porque a atividade minerária tem características peculiares que potencializam o risco de conflito em áreas de interesse ambiental relevante.

11. Apesar de os recursos minerais terem adquirindo, nas últimas décadas, uma relevância ímpar para a sociedade moderna, a mineração ainda é uma atividade pouco compreendida pela maior parte da população, o que gera resistência substancial ao seu crescimento. Segundo Mariel Silvestre, "*devido ao fato de que na dinâmica de vida social os minérios se encontram como matéria prima para os produtos finais, a população tem pouca consciência do papel que estes desempenham na sua vida diária e, o que é pior, ignoram a sua importância para a manutenção dos níveis de comodidade e conforto a que estão acostumados. O homem ignora, por exemplo, que mais de 90% das coisas que o cercam são de origem mineral.*"[3]

---

[2] TRINDADE, Adriano Drummond Cançado. "Princípios de Direito Minerário". In: *Direito Minerário em Evolução.* Marcelo Mendo Gomes de Souza (org.). Belo Horizonte: Mandamentos, 2009, p. 68.

[3] SILVESTRE, Mariel. Mineração em área de preservação permanente: intervenção possível e necessária. São Paulo: Editora Signus, 2007, p. 9

12. Por um lado, se, pelas razões acima, os benefícios da exploração mineral não são amplamente reconhecidos, por outro é bastante comum se associar a mineração à degradação ambiental, conseqüência mais aparente dessa atividade por afetar diretamente a vida dos cidadãos. De fato, a mineração é uma atividade que, por sua natureza, causa impacto ambiental. Como "*os recursos minerais são parte integrante da natureza, sendo espécie do gênero recurso natural*"[4], é provável que a sua utilização direta cause interferência no ecossistema local. Não há extração mineral sem uso de recursos naturais e, portanto, sem algum impacto ambiental[5].

13. Portanto, apesar de necessária – porquanto os recursos minerais são essenciais à sociedade moderna – a mineração gera, em regra, impactos ambientais significativos. O problema se potencializa ao considerarmos que essa atividade econômica é caracterizada, ainda, pela sua rigidez locacional, restringindo a execução das atividades minerárias aos locais de ocorrência natural de jazimentos minerais. Freqüentemente, jazidas minerais importantes são descobertas em UCs, onde os ecossistemas são, por sua relevância, especialmente protegidos. Some-se a esse quadro o caráter não renovável e estratégico dos recursos minerais, que impede à sociedade moderna se dar ao luxo de desprezar ocorrências minerais importantes para o desenvolvimento sócio-econômico do País.

14. Nesse ambiente potencialmente conflituoso, impõe-se, ainda, a necessidade de o Poder Público assegurar um ambiente favorável à realização de investimentos nesse setor, os quais são notoriamente vultosos, de alto risco (a maior parte das pesquisas minerais não resulta na implantação efetiva da mina) e de longo prazo de maturação (são necessários alguns anos para que o empreendedor possa obter o retorno dos investimentos realizados).

15. A segurança jurídica e a existência de regras claras são elementos que contribuem decisivamente para a construção desse ambiente favorável. Por isso, há a necessidade de o DNPM divulgar, de forma clara e transparente, o seu entendimento sobre a legislação que rege a atividade de mineração em áreas de UC, especialmente quanto aos requisitos necessários à outorga e manutenção de direitos minerários que recaiam dentro ou nas adjacências dessas áreas protegidas.

16. De outro lado e ponderando os reflexos produzidos na atividade de mineração em decorrência da criação de nova UC, cabe aos órgãos envolvidos na criação desses espaços especialmente protegidos delimitar com prudência e critério a extensão do perímetro e a categoria de cada unidade de conservação que sejam adequados para garantir o equilíbrio ambiental do ecossistema local, mas evitando que grandes áreas de significativo potencial mineral fiquem desnecessariamente submetidas às fortes restrições estabelecidas pela legislação ambiental. Dentro do contexto atual de democracia participativa, é de todo recomendável, inclusive, que a criação dessas UCs seja precedida de estudos técnicos interdisciplinares, incluindo pesquisa de subsolo, em conjunto com as demais entidades públicas envolvidas, e de ampla participação social, envolvendo, além das comunidades diretamente afetadas, os agentes econômicos que já atuam na área a serem preservada. Conforme bem ressaltado no Parecer PROGE nº 145/2006-CCE-JMO, "(...) *há de ser precedida de avaliação criteriosa conjunta dos órgãos envolvidos de modo a bem contrastar cabalmente os interesses envolvidos como a eventualidade de ocorrência mineral singular ou estratégica na área. A análise deve se realizar através do intercâmbio de*

---

[4] SOUZA, Marcelo Gomes de. Direito Minerário e Meio Ambiente. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 42.

[5] Paulo Affonso Leme Machado indica como exemplos de impacto ambiental significativo causado pela mineração: "*desmatamento nas áreas de operações, abrangendo o núcleo de mineração constituído pela mina, bancadas de estéril, deposição de rejeitos, estradas de serviços, usinas e áreas de apoio social e infra-estrutura*"; "*alteração do padrão topográfico conseqüente da deposição de estéril*" e "*alteração do patrão topográfico na abertura da cava de exausão*". (*Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 18ª ed. rev., ampl. e atual., 2010, p. 712).

informações entre as instituições competentes, quais sejam: Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, Ministério de Minas e Energia - MME e Ministério do Meio Ambiente - MMA e órgãos ambientais estaduais e municipais." (item 24).

2. DA ADMISSIBILIDADE DA MINERAÇÃO EM ALGUMAS CATEGORIAS DE UCs:

17. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC foi criado pela a Lei nº 9.985/2000 ("Lei do SNUC"), que estabeleceu critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação (art. 1º). De acordo com o art. 2º, I, da referida lei, considera-se unidade de conservação o "*espaço territorial 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*". O art. 3º prevê a existência de unidades de conservação em âmbitos federal, estadual e municipal.

18. O art. 7º da Lei do SNUC dividiu as unidades de conservação em dois grupos, caracterizados por um objetivo básico específico e formados por categorias distintas de unidades de conservação, conforme indicado no quadro abaixo:

GRUPO	*OBJETIVO*	*CATEGORIAS*
Unidades de Proteção Integral	"*preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos em lei*" (art. 7º, § 1º).	- Estação Ecológica, - Reserva Biológica, - Parque Nacional, - Monumento Natural, e - Refúgio de Vida Silvestre (art. 8º).
Unidades de Uso Sustentável	"*compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais*" (art. 7º, § 2º).	- 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).

19. Como se pode observar, por determinação legal expressa, somente é admitido nas UCs de proteção integral o uso indireto dos recursos naturais. A proteção integral deve ser entendida como a "*manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais.*" (art. 2º, VI). De acordo com a própria Lei nº 9.985/2000, uso indireto é "*aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais*" (art. 2º, IX).

20. Conclui-se, portanto, ser vedado o desenvolvimento de atividade de mineração nas UCs de Proteção Integral. Essa foi também a conclusão - a nosso ver, acertada - alcançada pelo Parecer PROGE nº 145/2006-CCE-JMO.

21. No mesmo sentido, William Freire explica que "*sendo proibida a coleta de recursos naturais nessa categoria* [Unidades de Proteção Integral], *é forçoso concluir que não se admite o exercício de atividade mineral em Unidades de Conservação de Proteção Integral.*"[6] Segue a mesma linha a orientação de Paulo Affonso Leme Machado, ao menos no

[6] *Direito Ambiental aplicado à Mineração.* Belo Horizonte: Editora Mineira Livros Jurídicos, 2005, p. 67.

que se refere aos parques nacionais, estaduais e municipais, às reservas biológicas e estações ecológicas[7].

22. Por outro lado, essa restrição legal não abarca as unidades de uso sustentável, onde se entende que o uso direto dos recursos naturais, inclusive para fins comerciais, é admitido. De acordo com a Lei nº 9.985/2000, uso sustentável é "*exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável.*" (art. 2º, XI).

23. Segundo o Parecer PROGE nº 145/2006-CCE-JMO, "*nas Unidades de Uso Sustentável a atividade de mineração é admitida porque as limitações impostas pela lei que restringem a intervenção humana são menos severas sendo a exploração do ambiente permitida desde que feita de forma socialmente justa e economicamente viável. Nessas categorias a atividade de mineração está permitida, muito embora subordinada ao atendimento de algumas condições legais.*" (item 21).

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 nº 9.985/2000, "*são proibidas a exploração de recursos minerais e a caça amadorística ou profissional*" nessa categoria de UC.

25. Por argumentação *contrario sensu*, a vedação legal expressa à mineração em RESEX confirma a possibilidade dessa atividade nas demais UCs de uso sustentável. Como observa William Freire, "*se o legislador pretendesse limitar a exploração dos recursos minerais em todas as Unidades de Conservação de Uso Sustentável, tê-lo-ia feito expressamente, tal qual o fez com as Reservas Extrativistas.*"[8] No mesmo sentido, o Parecer PROGE nº 145/2006-CCE-JMO afirma que "(...) *no âmbito das Reservas Extrativistas – Unidades de Uso Sustentável – não se afigura possível o aproveitamento mineral tendo em vista a existência de previsão legal específica no art. 18, §6º, da Lei 9.985/2000.*" (item 23).

26. Apesar de o Parecer PROGE nº 145/2006-CCE-JMO fazer ressalva somente à RESEX, acreditamos que a Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN, não obstante se tratar de categoria de UC de uso sustentável, também se submete a um regime jurídico incompatível com a mineração. O art. 21, § 2º, da Lei do SNUC estabelece só ser permitida na RPPN a pesquisa científica (inciso I) e a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais (inciso II). O inciso III, que permitiria "*a extração de recursos naturais, exceto madeira, que não coloque em risco as espécies ou os ecossistemas que justificaram a criação da unidade*", foi expressamente vetado pelo Presidente da República, por contrariedade ao interesse público. As razões do veto foram apresentadas nos seguintes termos:

> "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.
> Justifica-se, pois, o veto ao inciso III do § 2º do art. 21, certo que contrário ao interesse público."

[7] op. cit. , 714-717.
[8] op. cit., p. 68.

27. Como se pode observar, além do desvirtuamento dos objetivos da RPPN e dos propósitos de seu instituidor, o Presidente da República suscita expressamente, como razão para vetar o referido dispositivo, a possibilidade de tal permissão alcançar a extração de minérios. Ora, não há como se reconhecer a possibilidade jurídica da mineração em RPPN se o próprio Presidente da República fundamentou o seu veto na necessidade de se impedir, nesses locais, a execução de tal atividade econômica.[9]

28. Cabe destacar que, neste parecer em tese, o reconhecimento da possibilidade ou não da mineração em cada UC é resultado de uma análise eminentemente apriorística. Em outras palavras, estamos a examinar as normas jurídicas aplicáveis ao tema para, em caráter abstrato, concluir pela admissibilidade ou não dessa atividade em determinada UC. Por essa mesma razão, o estudo do tema deve ser realizado com bastante prudência. Há que se considerar que, em princípio, a mineração é admitida em todo o território nacional, sendo certo que, em algumas áreas especialmente tuteladas, pode sofrer alguma restrição em razão de ouros interesses públicos relevantes. Pode-se citar como exemplo as atividades minerárias que incidam sobre a faixa de fronteira (preservação da segurança e soberania nacionais) e em terra indígena (proteção das comunidades indígenas).

29. Com efeito, para se reconhecer cabalmente a impossibilidade de mineração em determinada UC, independentemente da situação concreta, a análise promovida deve se embasar em substratos jurídicos robustos e evidentes. Parece-nos que esse é o caso da UC de Proteção Integral, cuja legislação admite exclusivamente o uso indireto dos recursos naturais, da RESEX, cuja mineração é expressamente vedada por lei, e da RPPN, na qual a possibilidade de mineração foi objeto de veto expresso do Presidente da República. Isto é, não se pode afirmar *a priori* a impossibilidade legal de mineração nas demais UCs de uso sustentável. Admitir tese em contrário seria dar peso excessivo a interpretações jurídicas que, embasadas em suposições técnicas, afirmam a incompatibilidade entre o regime jurídico e os objetivos da UC. Entendemos que, nas categorias de UCs em que a legislação não impede aprioristicamente a mineração, há que se reconhecer e presumir a sua possibilidade, independentemente de previsão legal expressa nesse sentido. Cabe lembrar que, pelo princípio da legalidade, ao particular é permitido tudo aquilo que a lei não proíbe. É certo, contudo, que, nessas UCs, as condições para a execução da atividade minerária deverão ser objeto de exame específico e concreto, conforme as peculiaridades de cada espaço territorial protegido.

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**.

3. DO TRATAMENTO JURÍDICO DISPENSADO AOS PROCESSOS MINERÁRIOS QUE RECAEM EM UCS E ÁREAS ADJACENTES:

31. Uma vez identificadas as UCs em que *a priori* se admite a mineração e aquelas em que tal atividade não pode ser realizada, cabe examinar o tratamento jurídico a ser dispensado aos processos minerários que recaiam sobre essas áreas.

[9] Nesse mesmo sentido, SANTILLI, Juliana. "Unidades de Conservação da Natureza, Territórios Indígenas e de Quilombolas: Aspectos Jurídicos". In: *O Direito e o desenvolvimento sustentável – Curso de direito ambiental.* Aurélio Virgílio Veiga Rios (org.). São Paulo: Peirópolis, 2005, pp. 167-203.

Fls. 04

32. O Parecer PROGE nº 145/2006-CCE-JMO examinou o "*tratamento a ser dado aos direitos minerários que porventura estejam a onerar a área objeto dessas unidades de conservação.*" (item 25). As orientações estão sistematizadas no quadro abaixo[10]:

HIPÓTESE	*UC DE PROTEÇÃO INTEGRAL E RESEX*	*UC DE USO SUSTENTÁVEL (SALVO RESEX)*
Requerimento de direitos minerários[11]	Deve ser indeferido (art.7º, §1º, c/c art. 28 da Lei do SNUC).	Admite-se a outorga do respectivo título, muito embora devam ser atendidas as restrições da legislação de regência.
Requerimento de lavra	Deve ser indeferido (art. 7º, §1º, e 28 da Lei do SNUC)	Admite-se a outorga da concessão de lavra, muito embora devam atender às restrições que a lei impõe.
Autorização de pesquisa, concessão de lavra, registro de licença, permissão de lavra garimpeira e registro de extração	Deve ser objeto de processo de caducidade (arts.7º, §1º, 28 da Lei do SNUC)	É possível a manutenção dos títulos muito embora devam atender às restrições que a lei impõe.

33. Cabe ressaltar que o Parecer PROGE nº 145/2006-CCE-JMO estendia a vedação à mineração também às áreas compreendidas zona de amortecimento[12] das UC de Proteção Integral (item 15)[13]. Contudo, esse posicionamento foi retificado pelo Despacho PROGE nº 529/2009, que expressamente consignou **a possibilidade jurídica de realização de atividade de mineração nas zonas de amortecimento de todas as UCs**, atentando-se, contudo, "(...) *para a necessidade de atendimento das exigências ambientais promovidas pelo órgão competente ou previstas no plano de manejo, quando existente.*" (item 9 do referido despacho). Mais adiante, voltaremos a tratar, com mais profundidade, da mineração em zona de amortecimento e em outras áreas de entorno.

3.1 Dos processos minerários que recaem sobre UCs de Proteção Integral, RESEX e RPPN:

34. Conforme já exposto acima, não se admite, nas UCs de proteção integral, nas RESEX e nas RPPNs a execução de qualquer atividade minerária. Ora, se esses espaços territoriais, por determinação legal, não são suscetíveis de exploração mineral, não nos parece razoável a outorga de novos direitos minerários nessas áreas, ainda que somente para fins de pesquisa. Nesse sentido, corroboramos o entendimento firmado no Parecer PROGE nº 145/2006-CCE-JMO pelo **indeferimento dos requerimentos de direito minerário (requerimentos de pesquisa, de registro de licença, de permissão de lavra garimpeira e de**

[10] É verdade que o Parecer PROGE nº 145/2006-CCE-JMO adotou sistemática mais detalhista que aquela demonstrada no quadro ora apresentado. Além de separar os regimes legais de aproveitamento mineral, promoveu a análise não apenas em razão do grupo ou categorias de UC, mas também conforme momento da sua criação (UC pré-existentes ou UCs supervenientes ao requerimento ou ao título minerário). Apesar dessa divisão, o tratamento jurídicos apontado pelo referido parecer é exatamente o mesmo, independentemente de se tratar de requerimento ou título anterior ou posterior à criação da UC. Por essa razão, optamos por simplificar as orientações na forma do quadro acima.

[11] Para as finalidades deste parecer, consideraremos "requerimentos de direitos minerários" o conjunto formado por requerimentos de pesquisa, de registro de licença, de permissão de lavra garimpeira e de registro de extração.

[12] "zona de amortecimento: o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade" (art. 2º, XVIII, da Lei do SNUC)

[13] "15. Nestas unidades apenas o uso indireto dos atributos naturais é admitido, o que nos leva à conclusão de haver impossibilidade do desenvolvimento de atividades ligadas à mineração nos espaços geográficos correspondentes às Unidades de Proteção Integral e nas respectivas zonas de amortecimento."

registro de extração) quando objetivem área situada integralmente em UC de proteção integral, em RESEX ou em RPPN. Por conseguinte, há que se concluir que, se hipoteticamente for outorgado um novo título minerário nessas áreas, o respectivo ato administrativo deverá ser anulado, observando-se o procedimento estabelecido no art. 68 do Código de Mineração.

35. Já o tratamento a ser dispensado aos títulos minerários (autorizações de pesquisa, concessões de lavra, manifestos de mina, registros de licença, permissões de lavra garimpeira e registros de extração) preexistentes à criação dessas UCs deverá ser outro. Como bem abordou o Parecer PROGE nº 145/2006-CCE-JMO, o caso é de caducidade do título minerário. Cabe destacar que a caducidade a que nos referimos não é a caducidade-sanção a que se refere o art. 65 do Código de Mineração ou a caducidade no sentido de decadência, tal como se adota no Direito Civil. Estamos tratando da caducidade como forma de extinção dos atos administrativos (lembrando que o título minerário tem natureza jurídica de ato administrativo). Nesse sentido, transcrevemos abaixo trecho da fundamentação do Parecer PROGE nº 145/2006-CCE-JMO:

> "27. Cabe anotar que a caducidade que se cuida *in casu* não é a caducidade prevista nos art. 63 e seguintes insertos no capítulo V – Das Sanções e Nulidades do Código de Mineração que se traduz numa sanção por descumprimento de obrigação por parte do administrado. Diversamente, a necessidade de se caducar os direitos minerários decorre da criação das unidades de conservação de proteção integral, com fundamento nos artigos 7º e 28 da lei do SNUC, ou seja, surge supervenientemente à sua outorga pelo Departamento Nacional de Produção Mineral não decorrendo de qualquer comportamento praticado pelo administrado.
>
> 28. Vale dizer, nessa esteira de raciocínio que, dentre os instrumentos disponíveis no ordenamento jurídico e na doutrina administrativa, a caducidade representa a forma mais adequada de retirada do mundo jurídico de ato administrativo praticado de forma válida e legal pela Administração Pública. No dizer de Diógenes Gasparini, a caducidade ocorre quando "*a retirada funda-se no advento de nova legislação que impede a permanência da situação anteriormente consentida. Noutro dizer, significa a perda de efeitos jurídicos em virtude de norma jurídica superveniente contrária àquela que respaldava a prática do ato.*"

36. Essa caducidade como forma de extinção dos atos administrativos também é tratada pela doutrina como **decaimento**[14]. Diante das diversas significações jurídicas da caducidade, chamaremos esse fenômeno jurídico de decaimento. Como bem observa Fábio Mauro de Medeiros, "*diante da variedade de termos, pode-se utilizar tanto do termo decaimento como caducidade. No entanto, o uso deste último termo pode ocasionar confusões na definição do objeto mencionado, mesmo para experimentados juristas.*"[15]

37. Em poucas palavras, pode-se definir decaimento como a forma de extinção do ato administrativo em razão da superveniência de nova legislação que o torne ilegal. Observe que, para que ocorra o decaimento, o ato administrativo deve ter sido legal na sua origem, tornando-se inválido posteriormente em razão de novo regramento (regime jurídico) com ele incompatível.

38. Parece-nos o Parecer PROGE nº 145/2006-CCE-JMO acertou ao enquadrar na noção de decaimento (ou caducidade) a extinção dos títulos minerários em razão da criação de uma UC que não admite atividade minerária. É verdade que boa parte das UCs é criada por decreto (ato administrativo), e não por lei formal. Tal fato, porém, não afasta a ocorrência, nesses casos, do decaimento. A essência do decaimento é a modificação do

[14] Alguns autores administrativistas adotam, ainda, outras nomenclaturas, como ab-rogação e revogação.
[15] Extinção do ato administrativo em razão da mudança de lei. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 106.

regime jurídico que embasa o ato administrativo, e não necessariamente o advento de uma lei formal específica contrária à manutenção do ato administrativo. Em outras palavras, o ato de criação de uma nova UC de proteção integral (um decreto, por exemplo) modifica o regime jurídico daquele espaço territorial, porquanto a Lei do SNUC, conforme já exposto acima, não admite as atividades de mineração nesse grupo de UCs. Queremos dizer que a criação da UC e a conseqüente mudança de regime jurídico daquela área suprimem o pressuposto jurídico do título minerário. Retirado o fundamento de validade do título minerário, deve-se considerá-lo extinto por decaimento.

39. Fixada essa premissa, há que se indagar se o decaimento ocorre imediatamente com a entrada em vigor do novo regramento ou se, para operar seus efeitos, depende de algum ato declaratório posterior da Administração Pública. Parece-nos correto o raciocínio desenvolvido por parte da doutrina que defende **a necessidade de que a Administração Pública reconheça, em ato específico, a ocorrência do decaimento no caso concreto**. Sobre esse tema, assim se manifesta Walter Campaz:

> "Esta forma de extinção pressupõe a supressão de efeitos de ato passado em face do desaparecimento de um pressuposto de fato. Sustenta uma parcela da doutrina que o fato objetivo desencadeador da caducidade opera *ipso jure*, independentemente '*de qualquer reação por parte da administração*'. Não nos parece que assim ocorra, todavia. Na trilha do magistério de José Robin de Andrade, '*a declaração de caducidade pressupõe que a cassação de efeitos de um acto tem como causa a verificação de um facto objetivo posterior ao momento de emancipação do acto, cabendo à declaração de caducidade, ou o papel de mera verificação da cassação dos efeitos já produzidos, ou, quando muito, o de condição suspensivo dessa cessação*'. Há exigência, pois, de manifestação ulterior por parte da administração."[16]

40. Essa é também a opinião de Fábio Mauro de Medeiros, que sustenta não apenas a necessidade da manifestação da Administração Pública, mas que ela ocorra **após procedimento administrativo em que se oportunize ao interessado o exercício dos direitos ao contraditório e à ampla defesa**. Segundo o referido autor, "*diante da possibilidade de se declarar o decaimento ao particular, podendo limitar sua liberdade de atividade ou privá-lo de um direito, há necessidade de garantir-lhe um direito ao processo administrativo, com contraditório e ampla defesa, a fim de possibilitar a prova de exigência de barreiras ao decaimento. Para garantir os direitos constitucionais do cidadão, só é possível o decaimento com expressa emissão de ato nesse sentido.*"[17] Seguindo essa mesma linha, o Parecer PROGE nº 145/2006-CCE-JMO orienta que "(...) *a caducidade dos direitos minerários pelo DNPM haverá de observar os princípios do contraditório e da ampla defesa expressamente previstos no art.5º, inc. XXXV, da CR/88, razão pela qual deverá ser oportunizada ao interessado manifestação prévia nos autos no prazo de 10 (dez) dias, contados do recebimento de ofício com aviso de recebimento, em aplicação analógica do art.59 da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que disciplina os processos administrativos no âmbito da Administração Pública Federal.*" (item 29 do referido parecer). De fato, o prazo para que o interessado exerça seus direitos ao contraditório e à ampla defesa deve ser de **dez dias, contados da data do recebimento do ofício expedido pelo DNPM**. Tal prazo encontra-se fixado no art. 44 da Lei nº 9.784/99[18], que se aplica subsidiariamente ao processo minerário.

41. Observe, ainda, que o ato mencionado acima não tem apenas conteúdo declaratório, mas também um viés desconstitutivo. Segundo Fábio Mauro de Medeiros, "(...) *o decaimento deve ser declarado pela autoridade pública, em ato próprio que extinga o ato administrativo anteriormente existente em razão da superveniência de lei proibitiva ou*

---

[16] CAMPAZ, Walter. *Revogação dos atos administrativos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983, p. 53.
[17] *op. cit.*, pp. 148-149.
[18] "Art. 44. Encerrada a instrução, o interessado terá o direito de manifestar-se no prazo máximo de dez dias, salvo se outro prazo for legalmente fixado."

restritiva de direito."[19]. De fato, mesmo após o advento da nova legislação, o ato administrativo não é considerado imediatamente extinto. O ato administrativo subsiste, não obstante desprovido, a rigor, de pressuposto jurídico de validade.

42. Por outro lado, o ato que declaratório do decaimento gera efeitos retroativos à data da entrada em vigor da legislação superveniente. Em outras palavras, o reconhecimento oficial do decaimento fulmina os efeitos que o ato administrativo produziu desde que este perdeu amparo jurídico em razão do advento do novo regramento.

43. O raciocínio é bastante similar àquele desenvolvido para explicar os desdobramentos jurídicos da invalidação ou anulação do ato administrativo. Sabemos que a invalidação corresponde a uma forma de extinção do ato administrativo por vício de legalidade na sua origem. Nesses casos, ato administrativo irregular, sustentado pela presunção de legitimidade, produz efeitos jurídicos. Contudo, uma vez invalidado o ato, anulam-se também os efeitos jurídicos gerados desde a sua edição. A retroação dos efeitos da invalidação para fulminar o que ocorreu encontra embasamento jurídico no próprio princípio da legalidade. Não se pode admitir que um ato administrativo opere efeitos jurídicos válidos enquanto perdurar a sua ilegalidade. Na trilha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, dos atos ilegais não se originam direitos[20]. Caso contrário, estaríamos atribuindo ao ato administrativo ilegal primazia sobre a validade da própria lei, em evidente inversão hierárquica da ordem jurídica.i[21]

44. Aplicando essa mesma lógica para o decaimento, hipótese em que a ilegalidade é superveniente e não originária, conclui-se que o ato declaratório do decaimento desfaz os efeitos jurídicos gerados pelo ato administrativo atingido desde o início de vigência da nova legislação. Observe que afirmar a irretroatividade dos efeitos do ato declaratório do decaimento significaria legitimar a eficácia de um ato administrativo cujos pressupostos jurídicos de validade não mais subsistem, em afronta ao princípio da legalidade.

45. Cabe destacar, ainda, que a retroatividade do ato que declara o decaimento deve ser relativa, não podendo atingir os efeitos favoráveis de terceiros de boa-fé. Essa é a orientação atual da doutrina para os casos de anulação, que pode ser perfeitamente estendida para as hipóteses de decaimento. Confira:

> "Isso [anulação] significa o desfazimento de todas as relações jurídicas que se originaram do ato inválido, com o que as partes que nelas figuram hão de retornar ao ***status quo ante***. Para evitar a violação do direito de terceiros, que de nenhuma forma contribuíram para a invalidação do ato, resguardam-se tais direitos da esfera de incidência do desfazimento, desde que, é claro, se tenham conduzido de boa-fé." [22]

46. Para ilustrar o raciocínio, tomemos como exemplo uma autorização de pesquisa, outorgada em 30/11/2006, com prazo de vigência de três anos. Em 30/3/2007, o local no qual se situa a área a ser pesquisada é transformado em uma UC de proteção integral. Em 30/3/2009, o Diretor-Geral do DNPM, após procedimento administrativo específico, profere despacho reconhecendo o decaimento do título e determinando a sua baixa nos registros da autarquia. Nessa hipótese, deve-se considerar que o referido alvará

---

[19] *op. cit.*, pp. 149.

[20] "A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial." (Súmula STF nº 473)

[21] "(...) A consequência da anulação do ato de movimentação do autor para o Executivo Estadual, pela própria Administração, é o restabelecimento da sua anterior situação funcional, como ocupante de cargo efetivo do quadro de servidores do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, pois, tal como afirmado pelos paradigmas colacionados no Recurso Especial, os efeitos da anulação do ato administrativo operam *ex tunc*, ou seja, retroagem às suas origens." (STJ - EDcl nos EDcl no REsp 1088747/RJ, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Quinta Turma, DJ de 30/11/2009).

[22] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 11ª ed. (rev., ampl. e atual.), 2004, p. 142.

de pesquisa produziu efeitos jurídicos até a criação da UC, ou seja, 30/3/2007. Isso significa, por exemplo, que será devida somente a taxa anual por hectare relativa ao primeiro ano de vigência do alvará. Por outro lado, há que se resguardar, por exemplo, o interesse em recorrer contra esta decisão de eventual cessionário de direito minerário que, após a criação da UC, adquiriu a referida autorização de pesquisa de boa-fé.

47. Por fim, cabe tecer algumas ressalvas quanto ao tratamento a ser dispensado aos processos minerários que se encontram na fase de transição entre a pesquisa e a lavra, isto é, aos processos que contem com relatório final de pesquisa apresentado ou aprovado ou, ainda, que se encontrem em fase de requerimento de lavra.

48. Estamos convencidos que, nessas hipóteses, há que se assegurar também ao interessado o exercício dos direitos ao contraditório e à ampla defesa antes de se determinar o arquivamento dos autos. Apesar de inexistir título minerário em vigor, nessas fases, existe um interesse jurídico relevante já constituído e que deve ser considerado pela Administração Pública. Não faria sentido reconhecer a necessidade de um procedimento administrativo prévio para declarar o decaimento do alvará de pesquisa e negar essa mesma garantia constitucional ao interessado em uma fase processual ainda mais avançada. Portanto, em se tratando de processos que contem com relatório final de pesquisa apresentado ou aprovado ou, ainda, em fase de requerimento de lavra, deve-se assegurar ao interessado o exercício dos direitos ao contraditório e à ampla defesa antes de se determinar o arquivamento dos autos em razão da criação de UC de proteção integral, RESEX ou RPPN.

49. Podemos sintetizar as conclusões acima da seguinte forma:

PROCESSOS MINERÁRIOS QUE RECAEM EM UC DE PROTEÇÃO INTEGRAL, RESEX OU RPPN	
Fase	*Conseqüências jurídicas*
Requerimentos de direitos minerários (requerimentos de pesquisa, de registro de licença, de permissão de lavra garimpeira e de registro de extração)	Deve ser indeferido (art.7º, §1º, c/c art. 28 da Lei do SNUC) e os autos arquivados, independentemente de procedimento administrativo prévio.
Títulos minerários (autorizações de pesquisa, concessões de lavra, manifestos de mina, registros de licença, permissões de lavra garimpeira e registros de extração)	Após procedimento administrativo prévio, em que se assegure o exercício ao contraditório e à ampla defesa (art. 44 da Lei do SNUC), devem ser objeto de ato declaratório de decaimento (arts.7º, §1º, 28 da Lei do SNUC), dando-se baixa na transcrição do título.
Fase de transição (relatório final de pesquisa apresentado ou aprovado ou requerimento de lavra)	Após procedimento administrativo prévio, em que se assegure o exercício ao contraditório e à ampla defesa (art. 44 da Lei do SNUC), deve ser indeferido (no caso do requerimento de lavra) e/ou os autos arquivados.

OBS.: o título minerário outorgado após a criação da UC de proteção integral, RESEX ou RPPN deve ser objeto de invalidação (anulação), observado o procedimento administrativo previsto no art. 68 do Código de Mineração.

50. Por fim, como as atividades minerárias não são admitidas em UC de proteção integral, RESEX e RPPN, é de todo conveniente que os bancos de dados do DNPM estejam sempre atualizados. Para tanto, recomenda-se que o DNPM procure celebrar acordos de cooperação técnica com os órgãos ambientais federais, estaduais e municipais responsáveis pela criação e implantação das unidades de conservação. Por tais acordos, o órgão ambiental deverá comunicar ao DNPM sempre que uma UC de Proteção Integral, RESEX ou RPPN for constituída, prestando as informações necessárias sobre os seus limites territoriais, e, em contrapartida, o DNPM se comprometerá a não outorgar novos títulos sobre tais áreas e a adotar as medidas necessárias visando ao reconhecimento do decaimento dos títulos minerários preexistentes.

3.2 Dos processos minerários que recaem sobre UCs de Uso Sustentável, salvo RESEX e RPPN:

51. Conforme já expomos anteriormente, o ordenamento jurídico brasileiro admite, *a priori*, atividades minerárias nas UCs de uso sustentável, com exceção das RESEX e das RPPN. Por outro lado, as atividades minerárias que forem executadas nesses espaços protegidos deverão atender às condicionantes ambientais adequadas. Por isso, parece-nos acertada a conclusão do Parecer PROGE nº 145/2006-CCE-JMO na parte em que reconhece a possibilidade da mineração, "(...) *muito embora subordinada ao atendimento de algumas condições legais.*" (item 21), bem como nos trechos em que admite a manutenção dos títulos minerários existente nessas áreas desde que observadas as "*restrições da legislação de regência*" ou as "*restrições que a lei impõe*".

52. Mas fica a pergunta: quais são essas condições legais ou restrições da legislação para as atividades de mineração e de que forma influenciam na manutenção ou na outorga de títulos minerários?

53. Primeiramente, tais restrições podem corresponder às exigências formuladas pelos órgãos públicos competentes para adequação das atividades de pesquisa ou lavra às condições ambientais necessárias para a compatibilização dos trabalhos com a preservação do ecossistema local. Assim, nas UCs que admitem as atividades minerárias, poderão, por exemplo, ser estabelecidos setores ou zonas em que a mineração seja vedada (zoneamento[23]). Nesses casos, ainda que o título minerário recaia sobre parte desses locais, não poderá o titular executar as atividades minerárias naqueles pontos da UC. Da mesma forma, o plano de manejo[24] poderá exigir, por exemplo, a adoção de um método específico de extração mineral para minimização do impacto ambiental.

54. Além disso, tais restrições ou condições ambientais poderão estar previamente estipuladas na lei ambiental. São deveres legais impostos pela legislação específica àqueles que realizam ou pretendam realizar atividades de mineração nessas UCs. É exemplo desse tipo de restrição legal a obrigatoriedade de se obter a anuência do órgão gestor da UC previamente à realização da pesquisa ou da lavra, nos termos do art. 17 da Lei 7.805, de 18/7/1989[25].

55. É de se destacar que tais restrições ou condições referem-se especificamente à execução das atividades na área, mas não necessariamente à manutenção ou à outorga do título minerário. Assim, por exemplo, criada uma UC de Uso Sustentável, caberá ao titular da concessão de lavra passar a observar tais restrições para dar prosseguimento às atividades de extração na área concedida. Da mesma forma, o titular de alvará de pesquisa que recaia sobre UC pré-existente deverá, antes de iniciar os trabalhos de pesquisa em campo, atender às exigências ambientais, inclusive a obtenção das licenças, anuências, autorizações e permissões que se fizerem necessárias junto aos órgãos ambientais competentes.

56. Adotando esse mesmo raciocínio, o Parecer nº 500/2009/HP/PROGE/DNPM, aprovado com força normativa pelo Diretor-Geral do DNPM, concluiu ser inexigível a comprovação, pelo requerente, da prévia autorização do órgão gestor da unidade para a outorga de qualquer título minerário dentro do perímetro das UC de Uso Sustentável que

[23] O art. 2º, XVI, da Lei nº 9.985/2000 conceitua zoneamento como "definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz"

[24] "plano de manejo: documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade" (art. 2º, XVII, da Lei nº 9.985/2000).

[25] "Art. 17. A realização de trabalhos de pesquisa e lavra em áreas de conservação dependerá de prévia autorização do órgão ambiental que as administre."

admitem atividades minerárias. Ressaltou, contudo, que caberá ao titular obter a referida autorização prévia antes da execução das atividades minerárias na área.

57. Para facilitar a compreensão do raciocínio desenvolvido, transcrevemos abaixo parte da fundamentação do referido parecer jurídico:

> "18. A legislação prevê, ainda, conforme determinação contida no artigo 17 da Lei 7.805/1989, transcrito anteriormente, que a **realização de trabalhos** de pesquisa e lavra **em áreas de conservação** dependerá de **prévia autorização do órgão ambiental** que as administre.
> 19. Note-se que a referida autorização não é condição para outorga de nenhum título, mas, quando o aproveitamento se der em unidades de conservação de uso sustentável, constituirá **requisito** apenas e tão somente **para a efetiva extração mineral e para a realização de trabalhos pesquisa**, aqueles pelos quais se busca definir e avaliar o jazimento mineral, bem como determinar a exequibilidade de seu aproveitamento econômico.
> 20. **Nada há no dispositivo em apreço a autorizar a conclusão de que a expedição de alvará de pesquisa dependa da apresentação de licenciamento ambiental prévio ou mesmo de autorização do órgão que administra a unidade de conservação, quando esta interferir com a área pretendida.**
> 21. A referência expressa ao licenciamento ambiental como condição para outorga de direito de lavra, no artigo 16, seguida da disposição do artigo 17, em que não se menciona título algum, mas somente o efetivo exercício de atividade de pesquisa e lavra em áreas de conservação, é indicação veemente de que a lei não teve o objetivo de condicionar a autorização de pesquisa a uma anterior manifestação da autoridade ambiental.
> 22. É razoável entender, por esse motivo, que a norma, quando quis impor a prévia anuência ou autorização do órgão de meio ambiente como condição para outorga do título minerário, dispôs expressamente; quando não quis, guardou silêncio.
> 23. O entendimento aduzido condiz com a interpretação sistemática dos dispositivos formadores do direito minerário que, em momento algum, condiciona a expedição da autorização de pesquisa à aquiescência de quem tem, de alguma forma, direito ou prerrogativa sobre a área pretendida, para fins de aproveitamento dos recursos minerais.
> 24. Veja-se, por exemplo, o que ocorre em relação aos proprietários do terreno em que a pesquisa será realizada.
> 25. Embora, de acordo com o artigo 27 do Código de Mineração, os trabalhos de prospecção possam ser realizados pelo titular da autorização, "*desde que pague aos respectivos proprietários ou posseiros uma renda pela ocupação dos terrenos e uma indenização pelos danos e prejuízos que possam ser causados pelos trabalhos de pesquisa*", a expedição do alvará não é obstada pela ausência de acordo entre os interessados nem fica postergada até o provimento judicial que estabeleça o valor devido. O título autorizativo é emitido independentemente da autorização do titular do domínio ou da decisão judicial que supra a sua ausência, conforme se depreende da leitura dos seguintes dispositivos do Decreto-Lei 227/67, entre outros:
>
> > "Art. 27. ...
> > .....
> > VI - Se o titular do Alvará de Pesquisa, até a data da transcrição do título de autorização, não juntar ao respectivo processo prova de acordo com os proprietários ou posseiros do solo acerca da renda e indenização de que trata este artigo, o Diretor-Geral do D. N. P. M., dentro de 3 (três) dias dessa data, enviará ao Juiz de Direito da Comarca onde estiver situada a jazida, cópia do referido título;
> > ...
> > XII - Feitos esses depósitos, o Juiz, dentro de 8 (oito) dias, intimará os proprietários ou posseiros do solo a permitirem os trabalhos de pesquisa, e comunicará seu despacho ao Diretor-Geral do D. N. P. M. e, mediante requerimento do titular da pesquisa, às autoridades policiais locais, para garantirem a execução dos trabalhos;
> > XV - Feito esse depósito, o Juiz intimará os proprietários ou posseiros do solo, dentro de 8 (oito) dias, a permitirem a continuação dos trabalhos de pesquisa no prazo da prorrogação, e comunicará seu despacho ao Diretor-Geral do D. N. P. M. e às autoridades locais;
>
> 26. É relevante observar que o retardamento do ingresso na área enquanto não obtido acordo ou decisão judicial, e a consequente impossibilidade de realização

imediata dos trabalhos, não constitui causa impeditiva da emissão do alvará de pesquisa e, tampouco, da incidência da Taxa Anual por Hectare, que incide em decorrência da simples outorga da autorização, ainda que nenhum trabalho seja realizado no prazo de validade do título outorgado.

27. Destarte, parece correto entender que, assim como a autorização dos proprietários do terreno, ou a ordem judicial que a substitua, não é condição para emissão do título autorizativo da pesquisa, mas da realização dos respectivos trabalhos, o licenciamento ambiental e a autorização do órgão que administra a unidade de conservação também não são requisitos para expedição do alvará. Somente para o efetivo desenvolvimento da atividade de pesquisa em unidade de conservação de uso sustentável é que deverá o titular do direito minerário obter o assentimento do responsável pela sua administração.

28. Impende salientar que a posição ora defendida não põe em risco a integridade do meio ambiente, pois a mera autorização ou consentimento para pesquisa não causa nenhum impacto ecológico e, muito menos, tem o condão de isentar o pesquisador/minerador de, antes da prática de qualquer atividade (esta, sim, potencialmente capaz de degradar a natureza), obter a licença ou anuência cabível junto ao órgão ambiental competente.

29. Além disso, a legislação específica já provê meios para prevenir e reprimir eventual conduta lesiva do titular de autorização de pesquisa expedida pelo DNPM, visto que o título emitido pela autarquia minerária não supre a falta de licença ambiental quando esta for exigível, de modo que o infrator estará sujeito às sanções de caráter penal e administrativo aplicáveis na hipótese de prática de trabalhos de pesquisa ou lavra sem a competente autorização ou licença ambiental, conforme previsão contida no artigo 55 da Lei 9.605/1998 e no artigo 63 do Decreto n.º 6.514/2008.

30. Ao que foi dito, deve-se acrescentar que o comando contido no artigo 17 da Lei 7.805/1989 institui uma obrigação endereçada ao titular do direito minerário (de pesquisa ou lavra), pois somente este pode, de forma válida, efetuar pesquisa ou lavra de recursos minerais, que deve, obviamente, ser realizada de modo sustentável.

31. A orientação aqui adotada encontra apoio na melhor doutrina. Confira-se:

> *"Nesse diapasão, a exigência de apresentação de anuência do órgão gestor da Unidade de Conservação de Uso Sustentável (...) para a outorga do direito de pesquisa não poderá ser efetuada com base no disposto no art. 17 acima transcrito.*
>
> *Primeiramente porque verifica-se que a redação do art. 17 destaca a expressão 'a realização de trabalhos de pesquisa e lavra', constituindo-se uma obrigação destinada ao titular do direito minerário, que é quem pode praticar tais atividades. Portanto, incumbe ao titular do direito minerário, após obter do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM ou do Ministério de Minas e Energia o direito de pesquisa ou lavra, obter o assentimento do órgão gestor da Unidade de Conservação (...), cuja área interfere com aquela na qual foi autorizado a promover a sua atividade.*
>
> *Logo, apenas para a efetiva intervenção no local, ou seja, para que realize os trabalhos que impactarão os elementos naturais existentes na área especialmente protegida é que deverá o pesquisador/minerador buscar o consentimento daquele que gere a Unidade de Conservação. A determinação legal estaria indicada para momento posterior ao da outorga do título minerário, e não como prévio requisito à sua concessão pelo DNPM, eis que a obrigação não foi atribuída ao Poder Público, uma vez que o mesmo não promove os trabalhos de pesquisa, mas apenas e tão somente outorga o direito de sua execução, nos termos do Código de Mineração.*
>
> *Lembremo-nos que os trabalhos de aproveitamento mineral estarão reservados às Unidades de Conservação de Usos Sustentável, na medida em que aquelas classificadas como de Proteção Integral só admitirão o uso dos recursos ambientais de forma indireta."* (Souza, Maurício Pellegrino de. *Da dispensa de anuência prévia do órgão gestor da área de proteção ambiental para outorga de autorização de pesquisa mineral. In*: Souza, Marcelo Mendo Gomes de (coord.). *Direito minerário em evolução*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2009, pp. 190/191).

32. Deve-se, pois, admitir, adicionalmente, que a anuência do órgão gestor da Unidade de Conservação de Uso Sustentável não é condição para emissão de alvará de pesquisa e mesmo para títulos de lavra, uma vez que a lei só determina seu cabimento como requisito da efetiva realização dos respectivos trabalhos." (grifos no original)

58. O posicionamento jurídico exposto acima já foi respaldado inclusive em decisão liminar proferida em 13/10/2010 pelo Juízo Federal da Vara Ambiental da Seção Judiciária do Estado do Paraná, nos autos da Ação Civil Pública nº 5015762-22.2010.404.7000, movida pelo Ministério Público Federal contra o DNPM. Transcreve-se, abaixo, trecho extraído da referida decisão judicial:

> "De início, tal qual referido pelo DNPM, importante destacar a distinção entre o disposto no art. 16, que trata do licenciamento ambiental, e o disposto no art. 17, que refere a exigência de prévia anuência do órgão ambiental gestor de unidade de conservação atingida por atividade minerária.
>
> Como de sabença, as unidades de conservação são divididas em Unidades de Proteção Integral, nas quais é admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, e Unidades de Uso Sustentável, em que se busca compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (vide a respeito o disposto na Lei nº 9.985/2000). Tratando-se de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, em que admissível a exploração dos recursos naturais, dentre eles os minerais, prevê a Lei nº 7805/89, retro citada, em seu art. 17, a necessidade de prévia autorização do órgão ambiental que as administre para que sejam realizados os trabalhos de pesquisa e lavra.
>
> A anuência referida não se confunde com o licenciamento ambiental. Trata-se, em verdade, da concordância do gestor da unidade de conservação (que não necessariamente será o órgão ambiental licenciador, podendo inclusive ser geridas por organizações da sociedade civil de interesse público - art. 30 da Lei nº 9.985/2000) com a exploração a ser realizada, o que necessariamente demandará a análise dos objetivos e do plano de manejo da unidade de conservação.
>
> Nesse trajeto, impõe-se reconhecer a legalidade do Parecer 500/2009/HP/PROGE/DNPM. Com efeito, extrai-se do referido parecer tão-somente a compilação do que determinado pela Lei nº 7.805/89, prevendo, para a outorga de qualquer título autorizativo de lavra (inclusive guia de utilização), a exigência prévia de licenciamento ambiental. Não porém da anuência do órgão gestor de unidade de conservação, esta exigível para a realização dos trabalhos, o que de fato não se confunde com a outorga do título. Em outras palavras, incumbe ao titular do alvará de pesquisa, a partir do momento em que obtido (ou seja, a partir do consentimento da União para a realização dos trabalhos buscando a descoberta de minérios e sua avaliação), buscar junto ao gestor da unidade de conservação a anuência de que trata o art. 17 da Lei nº 7.805/89, sem o que não poderá realizar as atividades previstas em seu plano de trabalhos. De igual forma no que pertine ao licenciamento ambiental, que poderá ser exigido a partir da análise dos trabalhos de pesquisa a serem realizados, conforme projeto desenvolvido.
>
> Com efeito, não há na legislação que rege a matéria a imposição da prévia anuência do gestor da UC como requisito à outorga de Alvará de Pesquisa, o que se dessume também da análise do Decreto-lei nº 227/1967, que estabelece:
>
> > *Art. 15. A autorização de pesquisa será outorgada pelo DNPM a brasileiros, pessoa natural, firma individual ou empresas legalmente habilitadas, mediante requerimento do interessado.*
> > *Parágrafo único. Os trabalhos necessários à pesquisa serão executados sob a responsabilidade profissional de engenheiro de minas, ou de geólogo, habilitado ao exercício da profissão.*
> > *Art. 16. A autorização de pesquisa será pleiteada em requerimento dirigido ao Diretor-Geral do DNPM, entregue mediante recibo no protocolo do DNPM, onde será mecanicamente numerado e registrado, devendo ser apresentado em duas vias e conter os seguintes elementos de instrução:*
> > *I - nome, indicação da nacionalidade, do estado civil, da profissão, do domicílio e do número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda, do requerente, pessoa natural. Em se tratando de pessoa jurídica, razão social, número do registro de seus atos constitutivos no Órgão de Registro de Comércio competente, endereço e número de inscrição no Cadastro Geral dos Contribuintes do Ministério da Fazenda;*
> > *II - prova de recolhimento dos respectivos emolumentos;*
> > *III - designação das substâncias a pesquisar;*
> > *IV - indicação da extensão superficial da área objetivada, em hectares, e do Município e Estado em que se situa;*
> > *V - memorial descritivo da área pretendida, nos termos a serem definidos em portaria do Diretor-Geral do DNPM;*

> *VI - planta de situação, cuja configuração e elementos de informação serão estabelecidos em portaria do Diretor-Geral do DNPM;*
> *VII - plano dos trabalhos de pesquisa, acompanhado do orçamento e cronograma previstos para sua execução.*
> *§ 1º. O requerente e o profissional responsável poderão ser interpelados pelo DNPM para justificarem o plano de pesquisa e o orçamento correspondente referidos no inciso VII deste artigo, bem como a disponibilidade de recursos.*
> *§ 2º. Os trabalhos descritos no plano de pesquisa servirão de base para a avaliação judicial da renda pela ocupação do solo e da indenização devida ao proprietário ou posseiro do solo, não guardando nenhuma relação com o valor do orçamento apresentado pelo interessado no referido plano de pesquisa.*
> *§ 3º. Os documentos a que se referem os incisos V, VI e VII deste artigo deverão ser elaborados sob a responsabilidade técnica de profissional legalmente habilitado.*

Conforme se observa, não tratou o Código de Mineração seja do licenciamento ambiental, seja da autorização do gestor de unidade de conservação atingida, o que veio a ser disciplinado através da Lei nº 7.805/1989. E esta exigiu a discutida anuência apenas para a realização dos trabalhos e não para a outorga do Alvará de Pesquisa.

É certo que o risco de dano ambiental pela tão só atividade de pesquisa mineral existe. E justamente por esta razão prevê a Lei nº 7.805/89 a suspensão dos trabalhos de pesquisa que causarem danos ao meio ambiente, conforme parecer do órgão ambiental competente (art. 18). Outrossim, prevê o parecer impugnado que a outorga de títulos pelo DNPM não dispensa os seus titulares da obtenção das licenças, anuências, autorizações e permissões exigidas pela legislação ambiental, constando referida advertência dos modelos-padrões dos títulos outorgados pelo DNPM." (*grifo no original*)

59. Portanto, a outorga ou a manutenção do título minerário independem da comprovação da obtenção, pelo requerente ou titular, da prévia autorização do órgão gestor da unidade. É certo, porém, que, em alguns casos, a inobservância das condições e restrições ambientais poderá gerar a cassação do título minerário. É o caso, por exemplo, da mina concedida cuja lavra permanece suspensa, porquanto o titular não atende satisfatoriamente às exigências do órgão ambiental competente. Nessa hipótese, é possível que se configure o abandono formal da mina caso se verifique que o titular não está envidando os seus melhores esforços para regularizar a situação ambiental do empreendimento minerário ou que não está mantendo a mina em bom estado de conservação de modo a permitir a retomada das operações.

3.3 Dos processos minerários que recaem em zona de amortecimento, área circundante e corredores ecológicos:

60. Já mencionamos, no item 33 acima, que o Despacho PROGE nº 529/2009 retificou o posicionamento do Parecer PROGE nº 145/2006-CCE-JMO para consignar expressamente **a possibilidade jurídica de realização de atividade de mineração nas zonas de amortecimento de todas as UCs**, atentando-se, contudo, "(...) *para a necessidade de atendimento das exigências ambientais promovidas pelo órgão competente ou previstas no plano de manejo, quando existente.*" (item 9 do referido despacho).

61. Esse entendimento – a nosso ver, acertado – decorre da própria dicção da Lei do SNUC que estabelece que "*o órgão responsável pela administração da unidade estabelecerá normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos de uma unidade de conservação.*" (grifo acrescentado - art. 25, § 1º).

62. Como se pode observar, essa mesma orientação deve ser estendida aos **corredores ecológicos**, definidos pela Lei do SNUC como "*porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de*

áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais." (art. 2º, XIX).

63. Sobre esse tema, cabe mencionar, ainda, que o art. 25, § 2º, da Lei do SNUC estabelece que "*os limites da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos e as respectivas normas de que trata o § 1º poderão ser definidas no ato de criação da unidade ou posteriormente.*" Contudo, o prazo para a definição dos limites da zona de amortecimento e, se for o caso, dos corredores ecológicos, após a criação da UC não é indeterminado. Tais limites serão definidos antes da edição do Plano de Manejo, uma vez que, de acordo com a Lei do SNUC, o referido documento deverá abranger, além da área da UC, a sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos (art. 27, § 1º).

64. Por essa razão e a partir da interpretação da legislação ambiental aplicável, o referido Despacho PROGE nº 529/2009 concluiu, também, que, **para as UC sem zona de amortecimento definida, "*em não havendo plano de manejo na unidade de conservação, deve ser considerada zona de amortecimento o raio de 10km da área do seu entorno.*"** Evidentemente que, em havendo plano de manejo, a zona de amortecimento será aquela definida no referido documento.

65. Cabe registrar a atual divergência no âmbito do Direito Ambiental sobre a extinção ou não das chamadas "áreas circundantes", tendo em vista a instituição, pela Lei do SNUC, das zonas de amortecimento. As áreas circundantes estão previstas no art. 27 do Decreto nº 99.274/99[26] e no art. 2º da Resolução CONAMA nº 13/1990[27]. Com a criação das zonas de amortecimento, alguns passaram a defender, com base em precedentes judiciais que não diferenciam os institutos[28], a substituição da figura jurídica das áreas circundantes pelas zonas de amortecimento. Contudo, vários autores defendem a coexistência dos institutos. Para tanto, alegam que, se por um lado ambas tem a função de minimizar o chamado "efeito de borda" (impactos negativos) sobre a UC, por outro se focam em aspectos distintos: enquanto a área circundante visa unicamente balizar o procedimento de licencimento ambiental pelo órgão ambiental competente, a zona de amortecimento vai além, pois se vincula à própria UC e serve de instrumento de ação do órgão gestor da UC.[29]

66. De todo modo, para efeitos deste parecer, não há razão para nos posicionarmos sobre a tese que deve prevalecer. Isso porque, a exemplo do que ocorre nas UCs de uso sustentável que admitem *a priori* a realização de atividades minerárias, também

---

[26] "Art. 27. Nas áreas circundantes das unidades de conservação, num raio de 10 km (dez quilômetros), qualquer atividade que possa afetar a biota ficará subordinada às normas editadas pelo Conama."

[27] "Art. 2º Nas áreas circundantes das unidades de conservação, num raio de dez quilômetros, qualquer atividade que possa afetar a biota deverá ser obrigatoriamente licenciada pelo órgão ambiental competente.
Parágrafo Único. O licenciamento a que se refere o caput deste artigo só será concedido mediante autorização do responsável pela administração da Unidade de Conservação."

[28] "PENAL E PROCESSUAL PENAL. CRIME CONTRA O MEIO AMBIENTE. CONSTRUÇÃO EM ÁREA DA FLORESTA NACIONAL DE BRASÍLIA INSERIDA EM ZONA DE AMORTECIMENTO (RESOLUÇÃO CONAMA Nº13/90). REJEIÇÃO DE DENÚNCIA. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. INAPLICABILIDADE. RECURSO EM SENTIDO ESTRITO PROVIDO.
1. Não deve ser acolhido o princípio da insignificância na hipótese de auto de infração lavrado por órgão ambiental por haver a acusada realizado construção em área da Floresta Nacional de Brasília, inserida na zona de amortecimento a que se refere a Resolução CONAMA nº 13/90, ou seja, no interior de um raio de dez quilômetros em torno do Parque Nacional de Brasília, sem autorização do órgão ambiental competente.
2. As condutas devem ser consideradas na sua totalidade para que seja possível vislumbar-se a extensão do dano, com o que se torna inaplicável, in casu, o princípio da insignificância.
3. Recurso do Ministério Público Federal provido."(*grifo acrescentado*)
(TRF/1ª Região - ACR 2003.34.00.019640-8/DF, Rel. Des. Fed. Olindo Menezes, Juiz Federal Saulo José Casali Bahia (conv.), Terceira Turma, DJ de 18/8/2006)

[29] Apesar da ainda parca jurisprudência sobre esse tema específico, há um precedente da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça que aponta pela adoção da coexistência dos institutos. Nesse sentido: "(...) *embora, na perspectiva dos potenciais impactos ambientais negativos, nem todo empreendimento ou atividade que se insira na Zona de Amortecimento (art. 2º, inciso XVIII, da Lei 9985/2000) ou na Zona Circundante (Resolução Conama 013/1990) de Unidade de Conservação federal seja de interesse da União, não há dúvida de que alguns – ou muitos, dependendo das circunstâncias do caso concreto e da modalidade de área protegida – serão.* (...)" (STJ - CC 200601577464, Rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, DJ de 10/11/2009)

no caso das zonas de amortecimento e nas áreas circundantes, as exigências ambientais não são impeditivas da outorga do título minerário. Em outras palavras, o fato de a área requerida recair sobre a zona de amortecimento ou sobre a área circundante não influenciará a outorga do título minerário. Tal fato terá relevância tão somente para o licenciamento ambiental prévio, procedimento que tramita no órgão ambiental, e para o efetivo início da atividade minerária, fase posterior à outorga do título minerário.

67. Nesse sentido, o Parecer PROGE nº 500/2009/HP/PROGE/DNPM orienta que "*a concessão de lavra (art. 43 do Código de Mineração), a permissão de lavra garimpeira (art. 4.º da Lei 7.805/1989), o registro de licenciamento (art. 6.º da Lei 6.567/1978), o registro de extração (art. 3.º. p. único, do Código Minerário) e a outorga de guia de utilização (art. 22, § 2.º) dependem de prévio licenciamento ambiental, porém, a emissão dos títulos correspondentes não está condicionada à apresentação de anuência dos órgãos responsáveis pela administração das unidades de conservação de uso sustentável com as quais eventualmente interfiram, orientação que também deve prevalecer em relação a empreendimentos situados em zonas de amortecimento*." (grifo acrescentado).

68. No que se refere à área circundante, o raciocínio é o mesmo. Confira a redação do art. 2º da Resolução CONAMA nº 13/1990:

> "Art. 2º Nas áreas circundantes das unidades de conservação, num raio de dez quilômetros, qualquer atividade que possa afetar a biota deverá ser obrigatoriamente licenciada pelo órgão ambiental competente.
> Parágrafo Único. O licenciamento a que se refere o caput deste artigo só será concedido mediante autorização do responsável pela administração da Unidade de Conservação." (grifo acrescentado)

69. O caput do dispositivo transcrito acima admite que as áreas circundantes abriguem atividades, o que inclui a mineração. Se tais atividades afetarem a biota, deverá haver licenciamento ambiental previamente ao início da sua execução (o que não impede a outorga do título minerário). Nesse caso, entendemos, ainda, que, se o parágrafo único do dispositivo normativo transcrito acima condiciona o licenciamento ambiental à autorização prévia do órgão gestor da UC, não há razão para o DNPM exigir a apresentação do mesmo documento nos autos do processo minerário. Em outras palavras, se o requerente do título minerário dispõe da licença ambiental válida, presume-se que a autorização prévia do órgão gestor da UC já foi apresentada nos autos do processo de licenciamento, conforme exige a legislação ambiental aplicável.

4. DE EVENTUAIS INDENIZAÇÕES DECORRENTES DO DECAIMENTO DO TÍTULO MINERÁRIO:

70. É possível que, em razão do decaimento do título minerário, o titular faça jus a uma indenização pelo prejuízo sofrido com a interrupção de sua atividade. É razoável que, nesses casos, **a reparação civil seja custeada pelo ente público responsável pela efetiva implantação da respectiva UC**. Há que se aplicar por analogia o art. 45 da Lei do SNUC que trata das indenizações decorrentes da regularização fundiária[30]. Em âmbito federal, a responsabilidade pela implantação efetiva das UC foi atribuída ao Instituto Chico Mendes de

[30] "Art. 45. Excluem-se das indenizações referentes à regularização fundiária das unidades de conservação, derivadas ou não de desapropriação:
I - (VETADO)
II - (VETADO)
III - as espécies arbóreas declaradas imunes de corte pelo Poder Público;
IV - expectativas de ganhos e lucro cessante;
V - o resultado de cálculo efetuado mediante a operação de juros compostos;
VI - as áreas que não tenham prova de domínio inequívoco e anterior à criação da unidade."

Conservação da Biodiversidade – ICMBio. É o que estabelece o art. 1º, I, da Lei nº 11.516/2007, cuja redação segue reproduzida abaixo:

> "Art. 1º Fica criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:
> I - executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União; (...)" (grifo acrescentado)

71. Essa orientação já havia sido fixada pelo Parecer PROGE nº 145/2006-CCE-JMO, conforme se pode inferir do trecho transcrito abaixo:

> "31. Considerando que a criação de unidades de conservação poderá levar à caducidade de direitos minerários, conforme hipóteses acima elencadas, há de se tecer alguns comentários acerca da necessidade de indenização desses direitos pelo Estado em prestígio ao princípio da segurança jurídica bem como ao direito adquirido que protege a estabilidade das relações.
> 32. A despeito de a criação de unidades de conservação não se enquadrar *ipsis literis* na situação fática tratada pelo art.42 do Código Minerário, no âmbito desta norma o legislador estabeleceu um marco a partir do qual surgiria para o Estado a obrigação de indenizar o titular do direito minerário, qual seja: caso já tenha ocorrido a aprovação do relatório final de pesquisa. Assim, em utilização analógica do preceito legal citado, identificados os direitos minerários cuja fruição apresenta-se incompatível com a existência da unidade de conservação, farão jus a indenização aqueles titulares de direitos minerários que tenham ultrapassado a fase de aprovação do relatório final de pesquisa.
> 33. Uma vez autorizado o minerador à extração do recurso mineral já individualizado na fase de pesquisa, assiste-se à incorporação ao patrimônio deste da expectativa de exploração de todo o jazimento, prescrevendo o texto constitucional que o titular da concessão de lavra faz jus à propriedade do produto da lavra – art.176 –.
> 34. Corrobora a possibilidade de invalidação dos direitos minerários mediante pagamento de indenização pelo Estado o fato de inexistirem direitos absolutos no âmbito do arcabouço normativo brasileiro.
> 35. Na atualidade, o direito de propriedade, no âmbito do qual buscam sustentação os direitos minerários, encontra proteção constitucional desde que esta atenda à função social – art.5º, incs XXII e XXIII da CR/88 –. Com fins de assegurar a função social da propriedade, o legislador originário fez previsão, por exemplo, do instituto da desapropriação mediante pagamento de indenização. De forma análoga, considerando a existência de bem público cuja proteção restou priorizada em relação à exploração mineral, razoável a invalidação de direitos minerários já outorgados mediante pagamento de indenização quando cabível.
> 36. Sustentando a superação do caráter absoluto dos direitos, no caso específico do direito de propriedade o constitucionalista José Afonso da Silva afirma:
>
> > "*Demais, o caráter absoluto do direito de propriedade, na concepção da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (segundo a qual seu exercício não estaria limitado senão na medida em que ficasse assegurado aos demais indivíduos o exercício de seus direito), foi sendo superado pela evolução, desde a aplicação da teoria do abuso do direito, do sistema de limitações negativas e depois também de imposições positivas, deveres e ônus, até chegar-se à concepção da propriedade como função social, e ainda à concepção da propriedade socialista, hoje em crise.*"[31]

[31] DA SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. Malheiros Editores, 2000, São Paulo, p.275.

> 37. Dessa forma, apresenta-se possível a invalidação dos direitos minerários que impossibilitem a preservação do meio-ambiente – *bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida*[32] – mediante pagamento de indenização pelo Estado através da pessoa jurídica do poder público responsável pela criação da unidade de conservação nos termos do art.3º da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000." (*grifos no original*)

72. Há que se reconhecer, contudo, que, no caso concreto, a discussão sobre o cabimento da indenização e o *quantum* devido deverá ser travada em processo judicial específico envolvendo o titular do direito minerário extinto e o órgão ambiental responsável pela implantação da unidade de conservação. Ao DNPM cabe apenas reconhecer a modificação do regime jurídico aplicável, determinar, com efeito, o arquivamento dos processos minerário que interferem com a UC de proteção integral, RESEX ou RPPN e, por conseguinte, promover o respectivo bloqueio da área nos seus bancos de dados.

CONCLUSÃO

73. Diante do exposto acima, pode-se concluir que:

a) é vedada a realização de atividades minerárias em UCs de proteção integral, RESEX e RPPN. No caso de criação de UCs de Proteção Integral, RESEX ou RPPN:

- os requerimentos de direitos minerários (requerimentos de pesquisa, de registro de licença, de permissão de lavra garimpeira e de registro de extração) devem ser indeferidos (art. 7º, §1º, c/c art. 28 da Lei do SNUC) e os autos arquivados, independentemente de procedimento administrativo prévio;
- os títulos minerários (autorizações de pesquisa, concessões de lavra, manifestos de mina, registros de licença, permissões de lavra garimpeira e registros de extração) devem, após procedimento administrativo prévio, em que se assegure o exercício ao contraditório e à ampla defesa (art. 44 da Lei do SNUC), ser objeto de ato declaratório de decaimento (arts. 7º, §1º, 28 da Lei do SNUC), dando-se baixa na transcrição do título e determinando-se o arquivamento dos autos;
- os requerimentos de lavra devem, após procedimento administrativo prévio, em que se assegure o exercício ao contraditório e à ampla defesa (art. 44 da Lei do SNUC), ser indeferidos e os autos arquivados;
- os processos minerários que contem com relatório final de pesquisa apresentado ou aprovado devem, após procedimento administrativo prévio (art. 44 da Lei do SNUC), ser arquivados; e
- os títulos minerários que forem equivocadamente outorgados após a criação da UC de Proteção Integral, RESEX ou RPPN deverão ser anulados, observando-se o procedimento estabelecido no art. 68 do Código de Mineração.

[32] Art.225, *caput*, da CR/88.

b) A mineração é admitida *a priori* nas UCs de uso sustentável, com exceção das RESEX e das RPPN. No caso de criação de UCs de Uso Sustentável, exceto RESEX ou RPPN:

- as atividades minerárias deverão atender às restrições e condições estabelecidas pela legislação específica e pelo órgão ambiental competente; e
- as referidas restrições e condições não impedem a outorga do título minerário, mas devem ser atendidas antes do início da atividade minerária.

c) A mineração é admitida *a priori* nas zonas de amortecimento, nas áreas circundantes e nos corredores ecológicos de qualquer UCs, seja ela de proteção integral ou de uso sustentável. Nesses casos:

- as atividades minerárias deverão atender às restrições e condições estabelecidas pela legislação específica e pelo órgão ambiental competente; e
- as referidas restrições e condições não impedem a outorga do título minerário, mas devem ser atendidas antes do início da atividade minerária.

d) Eventuais indenizações devidas em decorrência do decaimento do título minerário deverão ser arcadas integralmente pelo ente público responsável pela efetiva implantação da respectiva UC.

74. Por fim, sugiro o encaminhamento de cópia deste parecer, caso seja aprovado, ao Procurador-Chefe da Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio, uma vez que a interpretação ora fixada diz respeito, também, à competência legal daquela autarquia.

Brasília, 16 de dezembro de 2010.

FREDERICO MUNIA MACHADO
Procurador Federal
Coordenador de Assuntos Minerários da PF/DNPM
SIAPE 1553385

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL – DNPM
SAN, Quadra 01, Bloco B, Ed. Sede do DNPM – 3º andar
CEP: 70041-403 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3312-6754 – Fax: (61) 3312-6916

DESPACHO

Referência: Processo nº 48400-001.580/2010-32

1. Endosso o PARECER Nº 525/2010/FM/PROGE/DNPM, da lavra do Procurador Federal Frederico Munia Machado, por seus jurídicos fundamentos.

2. Submeto à apreciação do Senhor Diretor-Geral para que aprove o presente parecer com força normativa no Âmbito da Autarquia, bem como determine sua disponibilização no sítio eletrônico do DNPM.

3. Encaminhe-se à DIRE.

Brasília, 23 de dezembro de 2010.

ANA SALETT MARQUES GULLI
Procuradora-Chefe

Despacho

Referência: **Processo DNPM nº 48400-001580/2010.**

Interessado: **DNPM (PROGE).**

Assunto: **Mineração em unidade de conservação.**

Aprovo a manifestação da Senhora Procuradora-Chefe quanto ao PARECER nº 525/2010/FM/PROGE/DNPM, atribuindo-lhe efeito normativo para fins de adoção no âmbito desta Autarquia e **DETERMINO** a disponibilização e divulgação do parecer supracitado no sítio do DNPM na internet, com vistas a torná-lo público.

Encaminhe-se o presente processo a PROJUR para ciência e providências quanto ao parágrafo 74 do referido parecer.

Brasília, 29 de dezembro de 2010.

MIGUEL ANTONIO CEDRAZ NERY
Diretor-Geral