

Obrigação de recuperar áreas de mineração tem contornos peculiares



Talden Farias
Advogado e professor

O *caput* do artigo 225 da Constituição Federal alçou o direito ao meio

ambiente ecologicamente equilibrado à condição de direito fundamental da pessoa humana, ao classificá-lo como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Com isso, desenhou-se o núcleo do Direito Ambiental brasileiro [\[1\]](#), para onde precisam convergir todos os institutos e instrumentos relacionados ao controle e à proteção ecológica, a despeito de previsão constitucional, infraconstitucional ou mesmo infralegal.

Os incisos III e IV do artigo 170 elencaram a função social da propriedade e a defesa do meio ambiente como princípios da ordem econômica, de maneira que toda atividade comercial deverá observar os preceitos legais relacionados. É nesse diapasão que o parágrafo único do dispositivo assegura o livre exercício das atividades econômicas independentemente da autorização de órgãos públicos, a não ser quando a lei o exigir.

Os minerais estão incluídos entre os recursos naturais elencados no inciso V do artigo 3º da Lei 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), sendo evidente que a atividade minerária também é regida pela legislação ambiental. Prova disso é que, embora a preocupação com o meio ambiente não ocupe um lugar de maior destaque entre os seus dispositivos, o Código de Mineração não deixou de dispor sobre o assunto:

Art. 47 – Ficarà obrigado o titular da concessão, além das condições gerais que constam deste Código, ainda, às seguintes, sob pena de sanções previstas no [Capítulo V](#):

(...)

V – Executar os trabalhos de mineração com observância das normas regulamentares;

(...)

VII – Não dificultar ou impossibilitar, por lavra ambiciosa, o aproveitamento ulterior da jazida;

VIII – Responder pelos danos e prejuízos a terceiros, que resultarem, direta ou indiretamente, da lavra;

IX – Promover a segurança e a salubridade das habitações existentes no local;

X – Evitar o extravio das águas e drenar as que possam ocasionar danos e prejuízos aos vizinhos;

XI – Evitar poluição do ar, ou da água, que possa resultar dos trabalhos de mineração;

XII – Proteger e conservar as Fontes, bem como utilizar as águas segundo os preceitos técnicos quando se tratar de lavra de jazida da [Classe VIII](#);

Além da chancela do DNPM, a mineração está sujeita ao licenciamento ambiental, exigência prevista para as atividades efetiva ou potencialmente poluidoras segundo o artigo 10 da Lei 6.938/81. O conceito de poluição foi previsto no artigo 3º desse diploma legal:

III – poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

c) afetem desfavoravelmente a biota;

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

O licenciamento ambiental é o mecanismo mediante o qual o Poder Público procura controlar as atividades que degradam ou que simplesmente podem degradar, tendo em vista que o inciso V do §1º do art. 225 citado determinar para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente incumbe ao Poder Público “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”^[2]. A diferença é que uma parcela significativa dos impactos ambientais negativos da mineração são inevitáveis, cabendo ao órgão ambiental responsável apenas tentar promover a mitigação, compensação, e recuperação.

Inquestionavelmente, a mineração é uma das atividades que mais gera poluição, mormente no que diz

respeito ao lugar onde a lavra ocorre, posto que se trata de extração de recurso natural não renovável. Com efeito, da mesma forma não é possível imaginar o desenvolvimento sem o uso de minerários, também não é possível imaginar a mineração sem a ocorrência de poluição[3], tendo em vista as características da atividade.

Entre os principais problemas ambientais causados, é possível ressaltar a poluição atmosférica, a poluição hídrica, a poluição sonora, a poluição visual e a degradação do terreno, o que obviamente inclui o desmatamento e, muitas vezes, a fuga de animais silvestres. Afora isso, também tem ganho destaque a depreciação de imóveis da circunvizinhança, os conflitos relativos ao ordenamento e uso do solo e os transtornos causados ao trânsito, dentre outros[4].

O parágrafo 3º do artigo 225 da Lei Fundamental determina que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”. Isso significa que existe uma determinação constitucional genérica para que os danos ao meio ambiente sejam reparados pelos causadores ou responsáveis, a despeito do tipo de atividade desenvolvida.

Tal compromisso já se fazia presente no artigo 2º da Lei 6.938/81, segundo o qual “A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”. De fato, não pode existir uma política ambiental séria sem o foco em recuperar, notadamente porque as agressões ecológicas são cada vez mais intensas e frequentes.

Entretanto, no que diz respeito à mineração esse comando assume contornos peculiares, pois é a única atividade econômica cuja responsabilidade ecológica foi estabelecida expressamente pela Carta Magna, pois o parágrafo 2º do mencionado dispositivo estabelece 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”. Realmente, nenhuma outra atividade econômica recebeu menção constitucional expressa em relação a essa ou a qualquer outra obrigação de cunho ecológico.

A despeito da exigência de recuperar a área degradada pela atividade minerária prevista no texto constitucional, faltava um instrumento jurídico que viabilizasse esse objetivo. Por essa razão, foi editado o Decreto 97.632/89 instituindo o Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD):

Art. 1º. Os empreendimentos que se destinam à exploração de recursos minerais deverão, quando da apresentação do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do Relatório do Impacto Ambiental – RIMA, submeter à aprovação do órgão ambiental competente, plano de recuperação de área degradada.

Parágrafo único. Para os empreendimentos já existentes, deverá ser apresentado ao órgão ambiental competente, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, a partir da data de publicação deste Decreto, um plano de recuperação da área degradada.

O PRAD foi criado para dar concretude ao desiderato constitucional que obriga o explorador de recursos

minerais a recuperar o meio ambiente degradado, tendo em vista o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O objetivo é estabelecer as diretrizes para fazer com que o solo explorado volte a ter utilidade, devolvendo-lhe a função social.

Esse documento estabelece, com base no critério da melhor técnica disponível, de que forma a área degradada deve ser recuperada pelo degradador ou pelo responsável pelo lugar. Cuida-se de exigência para toda e qualquer atividade minerária, independentemente da fase da interrupção da lavra, do porte da jazida ou do tipo de minério a ser extraído.

Tal exigência decorre do fato de a área objeto da mineração ficar muitas vezes imprestável para qualquer outra finalidade, o que torna necessário a adoção de medidas de mitigação e de recuperação. Nesse sentido, Anelise Grehs Stifelman faz o seguinte alerta:

A mineração, contudo, apresenta uma peculiaridade: uma vez retirado de seu local de ocorrência natural, em hipótese alguma o minério pode ser reconstruído ou retorna à sua origem, da mesma maneira como se encontrava no estágio anterior da exploração, motivo pelo qual a mineração impõe ao ambiente em geral uma característica de degradação irreversível[5].

O fato de a atividade minerária depender da vontade do superficiário, pois a titularidade do subsolo é distinta do solo, é um motivo a mais para tamanha cautela, uma vez que os não proprietários tendem a ser bem mais descuidados com a terra[6]. Além do mais, o solo degradado é de difícil e lenta reversão, além de ficar mais vulnerável aos efeitos do aquecimento global[7].

Vale ressaltar que essa é praticamente a única exigência ambiental feita a toda e qualquer atividade minerária, independentemente da extensão da mina e do tipo ou do valor do minério. Hernani Mota de Lima, José Cruz do Carmo Flores e Flávio Luiz Costa discorrem a respeito do papel que esse instrumento deve desempenhar:

A exigência da apresentação obrigatória do PRAD fundamenta-se no princípio de que as áreas ambientalmente perturbadas pelas atividades de mineração devem ser devolvidas à comunidade ou ao proprietário superficiário nas condições desejáveis e apropriadas ao retorno do uso original do solo ou naquelas necessárias para a implementação de outro uso futuro, desde que escolhido por consenso entre as partes envolvidas e afetadas pela mineração[8].

Por se tratar de uma atividade cujo efeito peculiar é a imediata descaracterização do solo e do subsolo em razão da subtração do recurso natural anteriormente existente, o legislador constituinte originário achou por bem consagrar o dever de recuperar o lugar afetado. Tal obrigação é tão relevante que parte significativa da doutrina especializada a equipara a condição de princípio do Direito Minerário[9].

No Direito Ambiental essa incumbência estaria ligada ao princípio do poluidor pagador, o qual estabelece que quem utiliza o recurso ambiental deve suportar seus custos, de maneira que nem o Estado nem terceiros sofram com isso. O seu intuito é forçar a iniciativa privada a internalizar os custos ambientais gerados pela produção e pelo consumo na forma de degradação e de escassez dos recursos naturais [10] – e a recuperação da área degradada na mineração nada mais é do que um exemplo disso.

Além de exigível na esfera cível, em função do parágrafo 1º do artigo 14 da Lei 6.938/81, que adotou a responsabilidade civil objetiva em matéria ambiental, a não recuperação da área degradada também é responsabilizável nas esferas administrativa e criminal. De fato, na esteira do que estabelece o citado parágrafo 3º do artigo 225 da Carta Magna ao dispor sobre a tríplice responsabilização por danos ecológicos, esse descumprimento enseja sanções administrativas e criminais específicas no caso da atividade minerária.

O abandono da área degradada configura uma infração administrativa, o que corresponde a “toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”, conforme conceituação do *caput* do art. 70 da Lei 9.605/98 (Lei dos Crimes e das Infrações Administrativas Ambientais). Por isso, tal conduta está sujeita ao controle dos órgãos administrativos de meio ambiente, que deverão fiscalizar e impor as sanções administrativas ambientais correspondentes, nos moldes do que reza o parágrafo 1º do dispositivo mencionado e os parágrafos 2 e 3 da Lei Complementar 140/2011.

Estabelecidas pelo artigo 72 da Lei 9.605/98 e pelo artigo 3º do Decreto Federal 6.514/08, essas sanções são as seguintes: advertência, multa simples, multa diária, apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração, destruição ou inutilização do produto, suspensão de venda e fabricação do produto, embargo de obra ou atividade, demolição de obra, suspensão parcial ou total de atividades, restritiva de direitos e reparação dos danos causados. Além da referência genérica ao descumprimento de condicionantes da licença ambiental ou à geração de poluição, o referido decreto previu tipificação administrativa específica para a conduta sob discussão:

Art. 63. Executar pesquisa, lavra ou extração de minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença da autoridade ambiental competente ou em desacordo com a obtida:

Multa de R\$1.500,00 (mil e quinhentos reais) a R\$3.000,00 (três mil reais), por hectare ou fração.

Parágrafo único. Incorre nas mesmas multas quem deixa de recuperar a área pesquisada ou explorada, nos termos da autorização, permissão, licença, concessão ou determinação do órgão ambiental competente.

Em sintonia com a importância que o parágrafo 2º do artigo 225 da Lei Maior atribuiu ao assunto, a Lei 9.605/98 também criminalizou essa conduta, de forma a contribuir para efetuar a aplicação da *ultima ratio* do direito às condutas ecologicamente lesivas[11]. Cuida-se de crime de mera conduta, cuja concretização independe da ocorrência de danos específicos ao meio ambiente ou à saúde humana, além

da simples não realização da recuperação da área degradada:

Art. 55. Executar pesquisa, lavra ou extração de recursos minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença, ou em desacordo com a obtida:

Pena – detenção, de seis meses a um ano, e multa.

Parágrafo único. Nas mesmas penas incorre quem deixa de recuperar a área pesquisada ou explorada, nos termos da autorização, permissão, licença, concessão ou determinação do órgão competente.

Qualquer pessoa física ou jurídica pode ser sujeito ativo desse crime, que tem como elemento subjetivo o dolo, o qual consiste na consciência de que se age em desobediência às determinações normativas^[12]. É importante observar que no caso do parágrafo único do dispositivo transcrito o tipo penal incide nas seguintes situações: i) quando não houver a recuperação da área degradada, ii) quando houver a recuperação apenas de parte da área degradada e iii) quando houver a recuperação errada da área degradada em função da desobediência ao que foi autorizado ou licenciado pelo órgão administrativo de meio ambiente.

[1] BENJAMIN, Antônio Herman. A constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva: 2007, p. 104.

[2] FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 4. ed. Fórum, Belo Horizonte, 2013, p. 21-22.

[3] FIGUEIRÊDO, Yuri Jordy. Licenciamento ambiental da mineração: avanços, perspectivas e novos desafios para a efetividade da norma-princípio do “desenvolvimento sustentável”. *Revista de Direito Ambiental*, n. 72, São Paulo, 2013, p. 454-455.

[4] FARIAS, Carlos Eugênio Gomes. *Mineração e meio ambiente*. Relatório preparado para o CGEE, PNUD – Contrato 2002/001604. Disponível em: <http://www.cgee.org.br/arquivos/estudo011-02.pdf>. Acesso em: 15.ago.2014.

[5] STIFELMAN, Anelise Grehs. Alguns aspectos sobre o licenciamento ambiental da mineração no Brasil. In: BENJAMIN, Antônio Herman (org). *Paisagem, natureza e direito*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005, v. 5, p. 533.

[6] ARAÚJO, Gustavo Henrique de Sousa; ALMEIDA, Josimar Ribeiro de; GUERRA, Antônio José Teixeira. *Gestão ambiental de áreas degradadas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012, p. 50.

[7] ARAÚJO, Gustavo Henrique de Sousa; ALMEIDA, Josimar Ribeiro de; GUERRA, Antônio José Teixeira. *Gestão ambiental de áreas degradadas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012, p. 19-20 e 31.

[8] LIMA, Hernani Mota de; FLÔRES, José Cruz do Carmo; COSTA, Flávio Luiz. Plano de recuperação de áreas degradadas versus plano de fechamento de mina: um estudo comparativo. *Revista da Escola de Minas*, Ouro Preto, nº 59, 2006, p. 398.

[9] POVEDA, Eliane Pereira Rodrigues. *A eficácia legal na desativação de empreendimentos minerários*. São Paulo: Signus, 2007, p. 54-56, SILVESTRE, Mariel. Mineração em área de preservação permanente: intervenção possível e necessária. São Paulo: Signus, 2007, p. 14 e SANTOS, Marcus Tullius Leite Fernandes dos. *Direito ambiental e minerário: impactos provocados pela mineração de calcário potiguar*. Mossoró: UERN, 2009, p. 59-61,

[10] FARIAS, Talden. *Introdução ao direito ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 50.

[11] BENJAMIN, Antônio Herman. Crimes contra o meio ambiente: uma visão geral. In: FREITAS, Vladimir Passos de (coord). *Direito ambiental em evolução 2*. Curitiba: Juruá, 2000, p. 27.

[12] GOMES, Luiz Flávio; MACIEL, Silvio. *Crimes ambientais: comentários à Lei 9.605/98*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 254.

Date Created

10/09/2016