



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

PARECER Nº 21 /2014/DEPCONSU/PGF/AGU

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 00407.004871/2013-52

INTERESSADO(S): Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

ASSUNTO: Mineração em florestas.

EMENTA:

I – Divergência de entendimentos entre a PFE/ICMBIO e PF/DNPM.

II. – Mineração em Florestas Nacionais.

III – Interpretação sistemática da Constituição Federal com a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000.

IV. Conclusão pela impossibilidade de se realizar mineração após o incremento no mundo jurídico da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000.

V- As Florestas Nacionais que foram criadas antes da Lei do SNUC e que seu ato de criação não contém autorização para mineração não o podem ter agora em virtude do novo regime legal.

Senhor Diretor do Departamento de Consultoria,

1. Através do MEMORANDO Nº 0439/2013/PFE-ICMBIO-SEDE/PGF/AGU, de 18 de julho de 2013, a Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – PFE/ICMBIO encaminha cópia de manifestações jurídicas dando conta de possível divergência de entendimento com a Procuradoria Federal junto ao Departamento Nacional de Produção Mineral – PF/DNPM, pelo que requer adoção de providências para afastamento da controvérsia (fls. 01/34).

2. Em suma, a discrepância de entendimentos entre as Procuradorias ocorre em relação a possibilidade de mineração nas florestas nacionais. Para a PFE junto ao ICMBIO não é possível a mineração nessa unidade de conservação, enquanto a PF/DNPM entende ser possível a realização daquela atividade.

3. No âmbito do Departamento de Consultoria da PGF foi lavrado o PARECER Nº 22/2013/DEPCONSU/PGF/AGU, que em sua conclusão dispôs:

“ 6.13. Nesse sentido, a interpretação hermenêutica com base na proporcionalidade nos inclina a entender que a exploração da atividade minerária em unidades de conservação segue o critério residual, ou seja, excetuadas as proibições, fica o exercício da atividade condicionado, notadamente, às condições previamente postas no plano de manejo e nas compensações ambientais, não havendo-se de falar em

proibição, *a priori*, de sua exploração em unidades de uso sustentável, salvo nas reservas extrativistas e nas reservas particulares do patrimônio natural (como a própria Procuradoria Federal junto ao DNPM já reconhecerá), observadas, ainda, as demais proibições expressas constantes da legislação”

4. Referido Parecer teve sua análise suspensa pelo Despacho de fl. 48 quando foi determinado o apensamento do presente feito ao Processo Administrativo nº 02070.001658/2012-82 para que o responsável pelo aludido Processo (02070.001658/2012-82) procedesse a análise conjunta com o atual.

5. Posteriormente, pelo Despacho de fl. 61 foi tornado sem efeito o Despacho de fl. 48, quando foi realizada a juntada aos autos da Nota nº 24/2013/DEPCONSU/PGF/AGU e feito o encaminhamento do Processo à PFE/ICMBIO “para que informe se persiste o interesse na análise da consulta submetida a este Departamento de Consultoria, nos termos do Memorando nº 0439/2013/PFE-ICMBIO-SEDE/PGF/AGU”.

6. Como decorrência, foi firmado o PARECER Nº 0639/2013/AGU/PGF/PFE-ICMBIO (fls. 63/68), objeto de aprovações superiores (fl. 69/70), o qual acabou por ratificar posição anterior da PF/ICMBIO no sentido da impossibilidade de exploração mineral em Florestas Nacionais trazendo, ainda, argumentos contrários ao PARECER Nº 22/2013/DEPCONSU/PGF/AGU.

7. A mencionada manifestação, entre outros pontos, asseverou o seguinte:

“...

17. Embora tenha sido esta a divergência central levada ao conhecimento do Departamento, vê-se que a atenção central dispensada por este acabou focando-se sobre outro ponto, atinente à possibilidade de exploração mineral em zonas de amortecimento, questão já dirimida pelo próprio Departamento nos autos do Processo de nº 02070.001658/2012-82.

18. Isto posto, retornando os autos para que manifeste a PFE-ICMBIO se remanesce controvérsia entre os órgãos jurídicos, apontamos remanescer a necessidade de pacificação do tema relativo à possibilidade de exploração mineral em Florestas Nacionais, 1) criadas após a lei do 9985/00; 2) criadas anteriormente à lei 9985/00, mas que não contém em seu ato de criação permissão para mineração em seu interior.

19. É o breve Parecer, salvo melhor juízo, que submeto à ratificação superior. Caso aprovado, encaminhe-o ao Departamento de Consultoria da PGF para pacificação da matéria”.

8. Indo os autos a PF/DNPM foi lavrado o PARECER Nº 51/2014/FM/PF-DNPM-DF/PGF/AGU (fl. 74/87), que entendeu ser juridicamente viável a realização de atividade minerária nas Florestas Nacionais sejam essas anteriores ou posteriores a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, desde que observadas determinadas condições e restrições.

9. Por fim, os autos foram distribuídos para análise e manifestação.

10. É o relatório.

11. Para facilitar a compreensão da controvérsia transcrevo na sequência em que se encontram acostadas nos autos parte das manifestações jurídicas da PFE/ICMBIO e PF/DNPM de sorte que se permitirá também verificar a fundamentação que foi utilizada pelas Procuradorias Federais tanto para negar como para admitir a possibilidade de mineração nas Florestas Nacionais:

PARECER Nº 0148/2013/AGU/PGF/PFE-ICMBIO-SEDE

“...



12. São estes, após o advento do SNUC, os limites dentro dos quais o Presidente da República pode construir uma unidade de conservação da categoria florestal nacional. Não há, entre eles, o objetivo de mineração, cuja inserção, ademais, consistiria em atentado ao elemento "objetivo conservacionista" acima indicado.

13. Não se pode, diga-se de passagem, aceitar o argumento de que, a *contrariu sensu*, a Lei do SNUC permite a mineração em Florestas Nacionais, na medida em que expressamente veda a atividade apenas nas Reserva Extrativistas (art. 18, § 6º).

14. Em primeiro lugar, não se pode admitir que uma interpretação a *contrariu sensu*, restrinja o evidente sentido de proteção ambiental existente na lei – como valor que confere harmonia a seu conteúdo –, de forma a permitir uma atividade danosa apenas porque não foi expressamente vedada.

15. Ademais, a interpretação sugerida levaria a absurdos: basta verificar que o mesmo art. 18, § 6º, veda a caça amadorística e profissional, previsão inexistente nas Florestas Nacionais e em todas as demais categorias de unidade, salvo a Reserva Fauna (art. 19, § 3º). Ora, pela interpretação a *contrariu sensu*, seria admitida a caça na maior parte das unidades de conservação, algo manifestamente contrário aos fins do SNUC.

16. Dessa forma, resta evidente que – após o advento do SNUC – novos atos de afetação apenas podem se dirigir aos fins previstos na lei, dentre os quais não se encontra a mineração.

17. Outra, todavia, era a situação quando do advento do decreto de criação da Floresta Nacional do Amapá, em 1989.

18. Vigia, então, apenas o lacônico art. 5º, b, do então vigente Código Florestal, cujo teor limitava-se a afirmar que o Poder Público criaria florestas nacionais². Inexistiam, portanto, limites claros sobre as finalidades da unidade de conservação, bem como sobre as atividades passíveis de nela serem desenvolvidas.

...

20. Posteriormente, com o advento do Decreto nº. 1.298/94, restaram fixados como objetivos centrais das florestas nacionais "promover o manejo dos recursos naturais, com ênfase na produção de madeira e outros produtos vegetais"; "garantir a proteção dos recursos híbridos, das belezas cênicas, e dos sítios históricos e arqueológicos;" e "fomentar o desenvolvimento da pesquisa científica básica e aplicada, da educação ambiental e das atividades de recreação, lazer e turismo". Observe-se que os mencionados fins são, em larga medida, os mesmos que atualmente constam da Lei nº 9.985/00.

21. Da forma indireta, todavia, o decreto autorizava a continuidade da exploração mineral nas florestas com tal destinação, na medida em que seu art. 5º previa que "a cota da compensação financeira de que trata a Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, a ser aplicada em proteção ambiental, será destinada ao suporte financeiro da FLONA em que for explorado o recurso mineral".

22. Ora, constata-se que as florestas nacionais criadas anteriormente à Lei do SNUC, diante da ausência de parâmetros legais claros, poderiam abranger como finalidade a exploração mineral, fato apreendido da dicção às vezes expressa, às vezes indireta, do decreto de criação. O ato concreto de afetação, pois, é o elemento central na solução da controvérsia.

23. Não há que se falar, porém, que o advento da Lei do SNUC incide sobre unidade anteriormente criadas, de forma a vedar a exploração mineral então permitida. Isso porque tal proceder equivaleria não à alteração do regime jurídico do espaço, mas sim à desconsideração do próprio ato concreto de afetação do regime jurídico do espaço, que constituiu um ato jurídico perfeito, alheio às alterações legais supervenientes (art. 5º, XXXVI, da CF)

24. Assim, como premissa do raciocínio, tem-se que a Floresta Nacional do Amapá é uma unidade de conservação que, criada anteriormente à Lei do SNUC, abarca em

seu ato de afetação a possibilidade de exploração mineral, sujeita, contudo, aos termos do plano de manejo, conforme a seguir exposto.

....

35. Ante o exposto, sintetizando os termos do parecer, entende que:
- a) posteriormente ao advento da Lei do SNUC, inexistente liberdade do decreto de criação para fixar os fins de uma floresta nacional;
 - b) nos atos de criação de Florestas Nacionais anteriores ao SNUC, cabia ao decreto – diante da ausência de parâmetros legais – corporificar o ato de afetação do espaço, cujo teor podia abranger a atividade minerária;
 - c) a intensidade do ato de afetação é fator decisivo na fixação dos limites do plano de manejo, enquanto instrumento de zoneamento e fixação de regras ambientais;
 - d) no caso da Floresta Nacional do Amapá, o ato de afetação apenas autoriza a atividade minerária, sujeitando-a, contudo, ao juízo do órgão gestor, cuja decisão deverá constar do plano de manejo. O ICMBio, todavia, não é livre para decidir, devendo motivar tecnicamente seu entendimento, com base no impacto ambiental da atividade e na melhor forma de realizar o interesse público.

..."(fls. 02/07)

PARECER nº 525/2010/FM/PROGE/DNPM

"...

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 e a caça amadorísticas ou profissional"* nessa categoria de UC.

25. Por argumentação *contrariu 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 Usos Sustentáveis – 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...

...

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.

...

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

...

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 específicas 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”.

....”

(fls. 10/32 – grifado no original).

PARECER Nº 0639/2013/AGU/PGF/PFE-ICMBIO

“... ”

7. É que, conforme se sustentou, embora enquadradas no rol das Unidades de Conservação de Uso Sustentável, as atividades ali permitidas estariam restritas ao “uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas (art. 17).

8. Neste ponto, identificou-se a controvérsia jurídicas em face dos entendimentos adotados pela respeitável Procuradoria do DNPM, que, como se infere do Parecer nº 525/2010/FM/PROGE/DNPM, por todos os outros, entende que dentre as categorias de Unidade de Conservação de Uso Sustentável, somente seria vedada a exploração mineral em Reservas Extrativistas e Reservas Particulares do Patrimônio Natural.

9. Examinando cuidadosamente os pareceres daquela colenda Procuradoria, com a devida vênia, refutamos seu argumento central, que entende vedada a exploração mineral tão somente nas RPPNs e RESEX, dentre as UCs de Uso Sustentável, em razão da existência de cláusula expressa neste sentido, de modo que nas demais a atividades restaria permitida. Como bem apontado pelo Procurador subscritor do Parecer 0439/2013/ICMBIO, pretende-se com isso, através de interpretação a *contrario sensu*, contornar a regra geral ditada para a Unidade. Exemplificativamente, o entendimento levaria ao absurdo de se permitir a caça nas Unidades de Conservação de Uso Sustentável, visto que a única para a qual há expressa vedação é a Reserva Extrativista, o que naturalmente contraria a lógica do Sistema.

10. Uma vez retornados os autos a esta PFE-ICMBio, torna-se oportuno, desde já, enfrentar o argumento trazido no Parecer nº 22/2013/DEPCONSU/PGF/AGU de que IBAMA teria, com edição da Instrução Normativa nº 152/2007, concordado com a coexistência de minerações em Flonas ao prever em seu art. 3º “autorização para supressão de vegetação com objetivo de pesquisa e lavra mineral nas Florestas Nacionais mencionadas no art. 1º desta Instrução Normativa e em suas respectivas zonas de entorno e de amortecimento”. É que, não se nega aqui a existência de Flonas onde seja permitida a exploração mineral, sendo estas, entretanto, aquelas instituídas anteriores à Lei do SNUC, às quais se destinava o dispositivo da IN.

11. Tal constatação fica nítida da análise do art.1º daquela Instrução Normativa, que esclarece “estabelecer procedimentos para obtenção de Autorização de Supressão de Vegetação para fins de pesquisa e lavra mineral na Florestas Nacionais de Jamari e Bom Futuro, Estado de Rondônia, Tapirepé-Aquiri, Saracá-Taquera, Carajás, Crepoi, Amaná, Jamanxin e Trairão, no Estado do Pará, Amapá, no Estado do Amapá, Macauã, no Estado do Acre e em suas respectivas zonas de entorno e de amortecimento”, **todas criadas anteriormente à lei SNUC.**

12. Pelo contrário, em diversas oportunidades já manifestou o IBAMA seu entendimento pela vedação implícita no SNUC de minerações em Flonas, pelo que cito trecho do PARECER/AGU/PGF/IBAMA PROGE Nº349/2005.

...

13. Note-se que o Parecer supracitado referia-se, inclusive, à mesma Unidade de Conservação estudada para a prolação do Parecer nº 0148/2013/AGU/PGF/PFE-ICMBio-SEDE, que levou à consulta a este Departamento, tendo-se chegado a idêntica conclusão na ocasião, qual seja, pela possibilidade de exploração dos recursos minerários na Flona do Amapá, dada a circunstância de sua criação anterior ao SNUC, demonstrando, assim, não haver divergência de entendimento entre as duas atarquias ambientais.

14. Ainda, cumpre esclarecer que a IN 31/04 citada é geral, dispondo sobre a supressão de vegetação em Flonas, ali ressalvando a impossibilidade de tal exploração naquelas com Lavra concedida posteriormente à criação da UC (art.4º), enquanto a mencionada IN nº 152/07 IBAMA fazia referência, tão somente, às Floras citadas em seu art.1º.

15. Por fim, também não nos parece prevalecer, *data vênia*, o segundo, e último, argumento trazido no Parecer nº 22/2013/DEPCONSU/PGF/AGU, que aponta o artigo 31 do Decreto 4340/02 como suposto permissivo para a atividade. É que mencionado dispositivo fala na fixação de compensação ambiental justamente para as Unidades em que possível a atividade minerária, não sendo o caso da Flonas.

16. Parece-me, assim, salvo melhor juízo, e com a devida vênia, inexistem argumentos sólidos a sustentar a exploração mineral nas Flonas, quando se volta a Unidade, exatamente, para a proteção das Florestas, o que não se compatibiliza com a exploração dos recursos minerais.

...”

(fls.63/68 – grifado no original)

PARECER Nº 51/2014/FM/PF-DNPM-DF/PGF/AGU

“... ”

(a) Flonas criadas antes da edição da Lei do SNUC:

9. Conforme já mencionado acima, a PFE/ICMBio entende que, nas FLONAS criadas antes do advento da lei do SNUC, a mineração é possível desde que o ato de criação preveja direta ou indiretamente a atividade de mineração. De acordo com a PFE/ICMBio, “(...) as florestas nacionais criadas anteriormente à Lei do SNUC, diante da ausência de parâmetros legais claros, poderia abranger como finalidade a exploração mineral, fato apreendido da dicção às vezes expressa, às vezes indireta, do decreto de criação(...)”.

10. Se, por um lado, há que se concordar que a mineração é possível nessas unidades de conservação, por outro, devo discordar quanto à necessidade de que o ato de criação preveja direta ou indiretamente a atividade de mineração para que ela seja possível. Com o devido respeito ao entendimento dos ilustres colegas em exercício na PFE/ICMBio, penso que o raciocínio está invertido: não há necessidade de que a

mineração esteja prevista no ato de criação, basta que o ato de criação não proíba a atividade.

11. Observe que se deve presumir que a maior parte das FLONAS, por serem unidade de conservação de uso sustentável e contarem com um ambiente ecologicamente mais resistente, tende a admitir a mineração e outras atividades que sejam sustentáveis. Em outras palavras, o silêncio do ato de criação quanto à atividade de mineração não faz presumir que ela é vedada, mas que ela pode ser, em princípio, admitida, desde que observadas as restrições e condicionantes ambientais.

12. Deve-se ter em mente que mineração é extremamente diversificada. Além de existirem quase uma centena de substâncias minerais com potencial de aproveitamento econômico, os tipos de mineração e métodos de extração mineral são inúmeros, desde simples atividades de cata e de dragagem de areia em leitos de rios (que muitas vezes não exigem qualquer supressão de vegetação e estão estreitamente ligados ao modo de vida da comunidade local) até grandes operações de jazidas de classe internacional, onde o impacto ambiental tende a ser maior. Por essa razão, a análise a se fazer aqui deve ser jurídica e apriorística. Em outras palavras, a legislação sobre unidades de conservação deve ser interpretada de forma restritiva, evitando-se que se vislumbrem impedimentos legais onde a lei não impôs qualquer restrição, sob pena de se impedir, desde logo, atividades minerais futuras que, por suas características, o próprio órgão gestor da unidade de conservação poderia entender serem elas sustentáveis.

13. Por essa razão, entendo que, em sendo silente o ato de criação da FLONA instituída antes da Lei do SNUC, há que se presumir que a atividade de mineração é, em princípio, juridicamente viável, desde que observadas as condições e restrições impostas pelo órgão gestor da unidade de conservação, pelo órgão ambiental licenciador e pela própria legislação ambiental aplicável.

(b) FLONAS criadas sob a égide da Lei do SNUC.

14. Também há que se esclarecer a divergência em relação às FLONAS criadas posteriormente à edição da Lei do SNUC, onde, segundo a PFE/ICMBio, as atividades de mineração seriam juridicamente inviáveis. Sustentam os colegas da PFE/ICMBio, em síntese, que, ao contrário do tratamento dispensado pelo antigo Código Florestal às FLONAS, a Lei do SNUC, apesar de não proibir expressamente a atividade de mineração, estabeleceu definição e objetivos para as FLONAS que são incompatíveis com esse tipo de atividade econômica. De acordo com o PARECER Nº 0148/2013/AGU/PGF/PFE-ICMBIO-SEDE, "(...) resta evidente que – após o advento do SNUC – novos atos de afetação apenas podem se dirigir aos fins previstos na lei, dentre os quais não se encontra a mineração". (fl. 04).

15. Particularmente, penso que esse raciocínio, por se sustentar em uma interpretação eminente legalista, acaba por gerar um contradição. O próprio PARECER Nº 0148/2013/AGU/PGF/PFE-ICMBIO-SEDE, "(...) resta evidente que – após o advento do SNUC – novos atos de afetação apenas podem se dirigir aos fins previstos na lei, dentre os quais não se encontra a mineração" (fl. 04).

16. Ademais, na realidade prática, qual a diferença entre uma FLONA criada anteriormente à Lei do SNUC e uma criada posteriormente senão exclusivamente a data de instituição? Em outras palavras, se as FLONAS têm objetivos legais similares, por que aquelas criadas antes de 18/7/2000, quando foi publicada a Lei do SNUC, conseguem "tolerar" mineração e aquelas criadas após essa data não poderiam suportar essa atividade? A meu ver, ou se reconhece que a mineração é, em princípio, admitida nas FLONAS em geral (e essa é a minha interpretação) ou que ela é terminantemente vedada, independentemente de ser o ato de criação da FLONA anterior a 18/7/2000 ou posterior a essa data.

17. Devo ressaltar que, neste parecer, não defendo que todas as FLONAS deverão necessariamente admitir a mineração, mas que não se pode excluir, aprioristicamente e com base em um análise meramente teórica, a possibilidade de se admitir alguns tipos de atividades minerárias naquelas FLONAS que, por suas características ecológicas, podem suportar o impacto ambiental gerado. É certo que o critérios para

definir as atividades minerais admissíveis nessas áreas serão fixadas pelo órgão ambiental caso a caso, bem como deverão guardar conformidade com o plano de manejo aprovado.

18. Ademais, conforme será exposto mais adiante, há exemplos, tal como a FLONA Carajás, em que a mineração tem mais contribuído com os objetivos conservacionistas da unidade de conservação do que causado impactos ao ecossistema local. Não há necessariamente um conflito entre mineração em FLONA e os objetivos de conservação de biodiversidade local desse tipo de unidade de conservação. Admitir que existe uma vedação, desde logo, à esse tipo de atividade econômica significaria fulminar qualquer possibilidade de “parceiras” entre os órgãos gestores das FLONAS e empresas mineradoras responsáveis.

19. Por essas razões, ratifico o meu entendimento anterior para concluir que, **em princípio, é juridicamente viável a realização de atividades minerárias em FLONAS, sejam estas anteriores à Lei do SNUC sejam elas posteriores, desde que observadas as restrições e condições fixadas pelos órgãos ambientais competentes e pela legislação aplicável.**

20. Feitas essas considerações jurídicas, passo a tecer alguns comentários de natureza política sobre o tema e que, a meu ver, merecem ser levados em consideração pelos órgãos e entidades envolvidos.

...”

(fls. 74/87 – grifado no original).

12. Assim, demonstrados os argumentos que foram lançados na situação entendo que a solução da questão encontra-se na interpretação sistemática que se deve fazer da Constituição Federal combinada com a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, conhecida como a Lei do SNUC. O art. 225, § 1º, inciso III da Carta Magna esclarece:

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

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

...

III- definir em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitida somente através de lei, **vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua criação**”. (grifei)

13. Como decorrência do mandamento constitucional foi editada a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, responsável por instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza que fixou o seguinte:

“

Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I- Unidades de Proteção Integral;

II- Unidades de Uso sustentável;

...

§2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais

Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:

I-...

III Floresta Nacional;

...

Art. 17. A Floresta Nacional é uma área com cobertura vegetal de espécies predominantemente nativas e **tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas** (grifei).

§ 1º A Floresta Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º Nas Florestas Nacionais é admitida a permanência de populações tradicionais que a habitam quando de sua criação, em conformidade com o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade

§ 3º A visitação pública é permitida, condicionada às normas estabelecidas para o manejo da unidade pelo órgão responsável por sua administração.

§ 4º A pesquisa é permitida e incentivada, sujeitando-se à previa autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e àquelas previstas em regulamento.

§ 5º A Floresta Nacional disporá de um Conselho Consultivo presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e, quando for o caso, das populações tradicionais residentes.

§ 6º A unidade desta categoria, quando criada pelo Estado ou Município, será denominada, respectivamente, Floresta Estadual e Floresta Municipal”

14. Embora a Floresta Nacional esteja no Grupo das Unidades de Uso Sustentável que tem como objetivo básico “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais” o que poderia dar azo a interpretação que conduzisse a possibilidade de mineração, a questão é resolvida pelo art. 17 da Lei do SNUC, já que se trata de norma especial em relação ao art. 7º, § 2º, uma vez que acaba por delimitar, esmiuçar o regime jurídico aplicável as Florestas Nacionais.

15. Então, observe-se que a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000 conferiu apenas dois objetivos as Florestas Nacionais, quais sejam o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas. O que se percebe é que a exploração do recurso mineral em nenhum momento foi autorizada pelo legislador e quando esse admitiu apenas duas possibilidade de ação para as Florestas Nacionais acabou por afastar outros usos.

16. A circunstância de não estar expressamente proibida na Lei do SNUC a mineração nas Florestas Nacionais, que poderia levar ao entendimento de ser possível a realização de tal atividade, acaba por conflitar com o princípio da legalidade, de observância obrigatória para toda administração (art. 37 caput, da CF), já que é cediço que a administração só pode fazer aquilo que é permitido.

17. Nessa linha, na medida em que o legislador outorgou apenas os dois objetivos já citados às Florestas Nacionais, com a devida vênia daqueles que pensam ao contrário, não há espaço legal para que se possa introduzir um outro objetivo ou admitir-se atividade que não se encaixe dentro dos objetivos previstos na Lei do SNUC.

18. O texto constitucional (art. 225, § 1º, inciso III, parte final) é claro ao vedar “qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” e nesse contexto é que a Lei do SNUC atribuiu as Florestas Nacionais o objetivo

de uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e da pesquisa científica, o que não combina com a mineração, que é atividade que se destina, em suma, a exploração de recurso mineral e não florestal.

19. Em outras palavras, com a mineração não se atinge, não se chega ao uso sustentável dos recursos florestais e nem a pesquisa científica voltada para exploração sustentável de florestas nativas.

20. Ainda nesse ponto é importante trazer a colação o disposto no *caput* do art. 28 da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, o que só confirma a inviabilidade de se permitir a mineração em Florestas Nacionais:

“São proibidas nas unidades de conservação quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos” (grifei)

21. Portanto, da interpretação sistemática da Constituição Federal com a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, é possível chegar à conclusão de que não é possível a realização de mineração nas Florestas Nacionais após o incremento no mundo jurídico da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000.

22. Superada a questão anterior passo a tratar da situação quanto à possibilidade de mineração em Florestas Nacionais que foram criadas antes da Lei do SNUC e que seu ato de criação silenciava quanto a possibilidade de mineração.

23. Para a PFE/ICMBIO o então vigente Código Florestal era impreciso e a partir do Decreto nº 1.298/94 a situação ficou mais clara.

24. No entanto, diante da ausência de parâmetros legais cabia ao ato de criação das florestas autorizar ou não a mineração. Já para a PF/DNPM bastaria que o ato de criação não proibisse a atividade para que fosse, a princípio, viável.

25. Considerando a situação posta parece-me que a solução dada pela PFE/ICMBIO está mais adequada, já que atende a imprecisão da legislação anterior, procurando trazer segurança jurídica ao fixar critério norteador.

26. O art. 5º b do antigo Código Florestal (Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965) dizia: “O Poder Público criará: b) Florestas Nacionais, Estaduais, e Municipais, com fins econômicos, técnicos ou sociais, inclusive reservando áreas não florestadas e destinadas a atingir aquele fim”. Posteriormente, a entrada em vigor do Decreto nº 1.298, de 27 de outubro de 1994 apontou:

“Art. 2º A criação de novas FLONAS será proposta e justificada a partir de estudos e levantamentos realizados pelo IBAMA

...

Art. 4º A realização de quaisquer atividades nas dependências das FLONAS, especialmente de pesquisa, deverá ser precedida de autorização do IBAMA ou de licença ambiental, nos termos previstos nos arts. 16 e 17 da Lei nº 7.805, de 18 de julho.

Art. 5º A cota da compensação financeira de que trata a Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, a ser aplicada em proteção ambiental, será destinada ao suporte financeiro da FLONA em que for explorado o recurso mineral”.

27. Portanto, o que se consegue extrair desse conjunto normativo é que não havia critérios, parâmetros para especificar em que situações se permitiria ou não a exploração mineral nas Florestas Nacionais.

28. Assim, cabia ao ato de criação da floresta definir a afetação ambiental que seria adequada aquele espaço físico recém-criado, delimitando o poder público as atividades que poderiam ser realizadas, de modo que se não houve consentimento para exploração mineral não me parece ser possível tal exploração, até em razão do princípio da finalidade que norteia a atuação do administrador.

29. Não obstante a conclusão acima, essa questão encontra-se atualmente superada já que as Florestas Nacionais que foram criadas anteriormente a Lei do SNUC e que não tiveram a exploração mineral autorizada não o podem ter agora em virtude do regime legal que foi instituído com a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000.

30. Para deixar bem claro se a atividade minerária não foi autorizada quando era possível a sua realização não o pode ser agora uma vez que a alteração superveniente na legislação acaba por proibir tal uso.

31. Ante o exposto, opino:

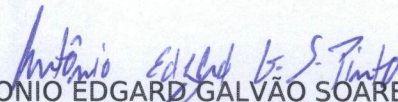
a) de acordo com a interpretação sistemática da Constituição Federal (art. 225 § 1º, inciso III) com a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, chega-se à conclusão de que não é possível a realização de mineração nas Florestas Nacionais após o incremento no mundo jurídico da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000.

b) As Florestas Nacionais que foram criadas antes da Lei do SNUC e que seu ato de criação não contém autorização para mineração não o podem ter agora em virtude do regime legal imposto pela Constituição Federal de 1988 e a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000.

32. Sugere-se, por fim, a extração integral de cópia do atual Processo com o encaminhamento ao Sr. Procurador-Chefe Nacional da Procuradoria Federal junto ao Departamento Nacional de Produção Mineral – PF/DNPM, seguida da devolução dos autos ao Sr. Procurador-Chefe Nacional da Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

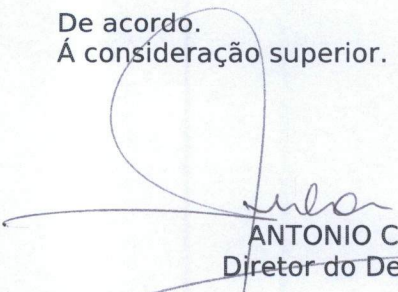
À consideração superior.

Brasília, 23 de abril de 2014.


ANTONIO EDGARD GALVÃO SOARES PINTO
Procurador Federal
Mat. Siape 1358429

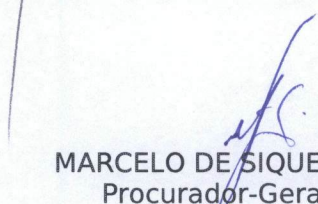
De acordo.
À consideração superior.

Brasília, 08 de julho de 2014.


ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS
Diretor do Departamento de Consultoria

Aprovo.

Brasília, 08 de julho de 2014


MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS
Procurador-Geral Federal