



PAPERS DO NAEA

ISSN 15169111

PAPERS DO NAEA Nº 117

**EXAME DA LEGISLAÇÃO MINERADORA NO BRASIL E SUA
IMPORTÂNCIA ATRIBUÍDA AO MEIO AMBIENTE**

Pearl Arthur Jules Antonius

Belém, Abril de 1999

O Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) é uma das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Pará (UFPA). Fundado em 1973, com sede em Belém, Pará, Brasil, o NAEA tem como objetivos fundamentais o ensino em nível de pós-graduação, visando em particular a identificação, a descrição, a análise, a interpretação e o auxílio na solução dos problemas regionais amazônicos; a pesquisa em assuntos de natureza socioeconômica relacionados com a região; a intervenção na realidade amazônica, por meio de programas e projetos de extensão universitária; e a difusão de informação, por meio da elaboração, do processamento e da divulgação dos conhecimentos científicos e técnicos disponíveis sobre a região. O NAEA desenvolve trabalhos priorizando a interação entre o ensino, a pesquisa e a extensão. Com uma proposta interdisciplinar, o NAEA realiza seus cursos de acordo com uma metodologia que abrange a observação dos processos sociais, numa perspectiva voltada à sustentabilidade e ao desenvolvimento regional na Amazônia.

A proposta da interdisciplinaridade também permite que os pesquisadores prestem consultorias a órgãos do Estado e a entidades da sociedade civil, sobre temas de maior complexidade, mas que são amplamente discutidos no âmbito da academia.

Papers do NAEA - Papers do NAEA - Com o objetivo de divulgar de forma mais rápida o produto das pesquisas realizadas no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e também os estudos oriundos de parcerias institucionais nacionais e internacionais, os Papers do NAEA publicam textos de professores, alunos, pesquisadores associados ao Núcleo e convidados para submetê-los a uma discussão ampliada e que possibilite aos autores um contato maior com a comunidade acadêmica.



Universidade Federal do Pará

Reitor

Cristovam Wanderley Picanço Diniz

Vice-reitor

Telma de Carvalho Lobo

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos

Diretor

Edna Maria Ramos de Castro

Diretor Adjunto

Marília Emmi

Conselho editorial do NAEA

Armin Mathis

Edna Ramos de Castro

Francisco de Assis Costa

Gutemberg Armando Diniz Guerra

Indio Campos

Marília Emmi

Sector de Editoração

E-mail: editora_naea@ufpa.br

Papers do NAEA: Papers_naea@ufpa.br

Telefone: (91) 3201-8521

Paper 117

Revisão de Língua Portuguesa de responsabilidade do autor.

EXAME DA LEGISLAÇÃO MINERADORA NO BRASIL E SUA IMPORTÂNCIA ATRIBUÍDA AO MEIO AMBIENTE

Pearl Arthur Jules Antonius

Resumo:

O tema mineração vem adquirindo uma significativa relevância jurídica nos últimos tempos no Brasil. Com efeito, desde que os recursos minerais passaram a ser objeto de conflito entre os seres humanos e, principalmente, desde que a descoberta e o aproveitamento de tais bens começaram a contar com uma regulamentação normativa, a problemática mineral, de uma questão meramente econômica e política, passou a ser, também, uma questão jurídica.

Palavras-chave: Legislação mineradora. Meio ambiente.

1. Introdução

O tema mineração vem adquirindo uma significativa relevância jurídica nos últimos tempos no Brasil. Com efeito, desde que os recursos minerais passaram a ser objeto de conflito entre os seres humanos e, principalmente, desde que a descoberta e o aproveitamento de tais bens começaram a contar com uma regulamentação normativa, a problemática mineral, de uma questão meramente econômica e política, passou a ser, também, uma questão jurídica.

A crescente procura e utilização dos recursos minerais, como também a sua conseqüente valorização econômica foram, assim, fatores que contribuíram para a existência de um disciplinamento jurídico dos bens minerais. Ou seja, estes bens vêm constituindo objeto específico de diversos princípios e regras jurídicas referentes à sua descoberta ou revelação e ao seu aproveitamento econômico.

No Brasil, o disciplinamento jurídico da mineração data de muito cedo, sendo possível encontrar referências legislativas mesmo antes da independência do país, quando o Brasil ainda Colônia, se encontrava sob o domínio lusitano¹. Mais recentemente, após um longo período de avanços e retrocessos (no âmbito político), a reestruturação política do País, consolidada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ampliou sobremodo o disciplinamento jurídico-constitucional da mineração no Brasil.

Nos dias atuais, essa referência à mineração inclusas em diversas leis e até na Constituição Federal, vêm demonstrar a importância que a problemática mineral atingiu perante o direito brasileiro, justificando, ainda por isso, um tratamento sistematizado da matéria.

A atividade mineira está sujeita também a limitações que visam à defesa de interesses públicos, dentre os quais a preservação do meio ambiente. Isso significa que, na execução de trabalhos mineiros, há de ter-se em conta a preservação do meio ambiente, direito a ser garantido tanto às gerações presentes como às futuras. Apesar da elevada importância sócio-econômica da mineração, há de se convir que o processo de exploração dos recursos minerais é também uma fonte de sérias perturbações ecológicas.

No entanto, sabe-se também, que a consciência ecológica, que vem assumindo proporções mundiais, é sinal de uma mudança estrutural de ordem global que possivelmente, só se vai definir ao longo do próximo século.

¹ Sobre a evolução dos regimes jurídicos da mineração no direito brasileiro, vide também Souza (1995).

A valorização da questão ambiental torna-se, assim, uma dimensão cada vez mais significativa, não se restringindo ao enfoque preservacionista da herança natural comum da humanidade. Trata-se, em última análise, da possibilidade real de reordenar o mundo, de tal modo que uma sociedade que seja ambiental e economicamente sadia possa ser “sustentável”, para benefício de todos.

O desenvolvimento sustentável talvez seja a melhor resposta a duas perguntas: Como alcançar um desenvolvimento duradouro sem exaurir nossos recursos naturais? Como deixar para os nossos descendentes um hábitat que lhes possibilite continuar aprimorando sempre suas condições de vida, tornando-as melhores que as herdadas das gerações anteriores?

Este modelo de desenvolvimento supra mencionado talvez represente a possível “solução” porque transcende à busca da excelência ambiental, envolvendo a integração de critérios econômicos à prática ecológica. Nos países em desenvolvimento, como o Brasil por exemplo, os fatos têm demonstrado que, sem um crescimento econômico real, haverá um uso predatório dos recursos da natureza. Só a aceleração do desenvolvimento sustentável poderá engendrar soluções para os problemas ambientais. Enfim, crescer no presente garantindo o futuro.

Ainda que os problemas ligados ao desenvolvimento econômico, à criação de empregos e à sobrevivência assumam uma importância considerável na preocupação dos brasileiros, tem-se percebido um crescente nível de interesse pelas questões ambientais e do desenvolvimento sustentável, interesse este que, como reflexo do exercício do sistema político-democrático, transparece nos textos jurídicos constitucionais.

A preocupação central neste *paper* é a de investigar a especificidade atribuída à questão ambiental associada à mineração expressa na Legislação do Brasil e do Estado do Pará. Neste contexto, procura-se dar uma visão geral de como o atual regime jurídico da mineração se encontra abordado tanto no Código brasileiro de Mineração, como também na Constituição Federal de 1988 e na atual Constituição do Estado do Pará².

Uma característica da extração mineral é a forma peculiar de se adquirir o direito à exploração de uma determinada área. Para tanto, faz-se também, baseado no trabalho de Benatti (1997), entre outros, uma breve discussão sobre o processo legal que uma empresa mineradora precisa dispor para obter a concessão da lavra.

² A autonomização legislativa do direito minerário deixa patente a riqueza de detalhes com que o tema da mineração, no âmbito do jurídico, se reveste. Por isso que não se faz uma investigação minudente do regime jurídico da mineração nestas Constituições, que dessa conta de todos os seus aspectos legais. Tal tarefa também se encontra fora das pretensões deste artigo.

Além da análise dos aspectos gerais das implicações jurídicas da mineração - notadamente àqueles no ambiente constitucional – um outro objetivo deste *paper* é analisar de que forma o Brasil em geral, e o Estado do Pará em particular, vêm tratando do ponto de vista jurídico a questão do meio ambiente, com ênfase na exploração de recursos naturais não-renováveis (neste caso os minérios). Limita-se, todavia neste trabalho ao exame da Constituição Federal, Constituição do Estado do Pará, e de algumas outras legislações que tratam sobre questões relativas ao meio ambiente e à mineração.

2. O Regime Jurídico da Mineração no Brasil

2.1. Noções Gerais

É possível identificar, nos diversos momentos da história constitucional brasileira, um regime jurídico da revelação e do aproveitamento dos recursos minerais, correspondente a um conjunto sistematizado de princípios e regras que lhe dão identidade. Tais regras e princípios jurídicos, ao guardarem entre si numa relação lógica de coerência e unidade, acabam compondo um sistema ou regime: *o regime jurídico da mineração*.

Versa, um regime jurídico, sobre o modo de ser e de se exercer uma determinada atividade, no caso, a prospecção e exploração de bens minerais. Foi preciso, assim, em cada período histórico do país e segundo as mutações políticas e econômicas da sociedade brasileira, estabelecer normas jurídicas que, além de estruturar o funcionamento da atividade mineira, ainda possibilitassem solucionar algumas questões pertinentes à matéria, tais como: A quem pertencem os bens minerais? É preciso autorização estatal para explorá-los? Há permissão a terceiros explorar o minério por si descoberto numa propriedade alheia? Em que condições pode haver a participação de estrangeiros na exploração de recursos minerais? Quais as determinações legais para o exercício das atividades minerais com o máximo de prudência ambiental?

A cada uma dessas e de outras questões, obtém-se resposta conforme o regime ou sistema adotado, ficando patente, desde já, a existência de uma pluralidade e da complexidade dos modelos a serem considerados (Ramos, 1994).

Sobre isso, há uma tendência a reduzirem-se os regimes jurídicos mineiros a um número limitado de modelos, que serviriam desse modo como padrões aos diversos ordenamentos jurídicos. Esta redução, muito freqüente entre os doutrinadores, é útil do ponto de vista didático, embora insuficiente para abranger e explicar as peculiaridades dos regimes positivos existentes (Leoncy, 1997).

A reestruturação política do País consolidada com a promulgação da Constituição de 1988, ampliou sobremaneira o ordenamento jurídico-constitucional da mineração no Brasil. Desde então, a atividade mineira passou a ser vista sob uma ótica diferente em textos constitucionais brasileiros.³

2.2. Os Regimes Jurídicos da Mineração

A sistematização dos regimes jurídicos de aproveitamento das minas ocorreu a partir do final do século XVIII, quando aspectos políticos e sociais dos países mais industrializados passaram a influenciar o direito de propriedade (Vivacqua, 1942). Esses regimes são basicamente os seguintes:

a) O regime da acessão ou fundiário

Esse regime traduz a noção tipicamente individualista da propriedade em contraposição com a função social do imóvel (Souza, 1995). Partindo de uma noção ampla de propriedade, o regime da acessão não fazia distinção entre solo e subsolo, constituindo as riquezas do subsolo (jazidas e minas) um mero acessório do elemento principal (solo). Desta forma, o proprietário do solo também o seria em relação ao subsolo, e conseqüentemente, dos bens minerais (Leoncy, 1997).

Algumas críticas são feitas a este tipo de regime: Uma delas é o critério da acessoriedade (maior valor econômico da coisa principal em relação à acessória) apresenta-se, via de regra, subvertido: é que os recursos minerais possuem, geralmente, um valor econômico maior do que o da respectiva superfície (Ramos, 1994).

Como se pode verificar, o modelo fundiário ou da acessão privilegia um *interesse privado* do proprietário do solo.

b) Os regimes dominial e regaliano (ou realengo)

Esses são os mais antigos e muito semelhantes, tendo apenas diferenças teóricas. Ambos surgiram no período feudal, como direito oriundo da propriedade do solo, exercida pela atividade do rei e como decorrência de sua soberania. No dominial, as minas pertencem ao Estado, que tem poderes diretos de exploração, de outorga por permissão ou mesmo de alienação. Segundo o regime dominial, a atividade de exploração mineira, considerada essencial ao desenvolvimento da sociedade, impunha ao concessionário a efetiva exploração dos recursos, em prol de um *interesse público*.

³ A Constituição Federal de 1988 dedica em vários dispositivos a atenção especial ao aproveitamento dos recursos minerais. Além de delinear os princípios que regem esse aproveitamento, como fizeram as Constituições anteriores (Souza, 1995), cuidou da interação da atividade com as várias questões que lhe são afetas, como a

A principal diferença entre os regimes domínial e regaliano trata do privilégio oriundo dos feudos, onde a propriedade do subsolo era considerada uma *regalia* do príncipe, o que o transformou em regime de castas (Cavalcanti, 1964; Souza, 1995).

c) O regime da ocupação (ou liberal)

Neste regime, os recursos minerais eram considerados como *res nullius*, cabendo a sua propriedade ao primeiro descobridor, ou seja, ao primeiro ocupante da jazida (princípio da liberdade mineira). O regime da ocupação considerava a propriedade do solo distinta do subsolo, podendo inclusive ser atribuídas a distintos titulares. Com isso, era possível a um terceiro explorar o minério que descobrisse na propriedade de outrem, desde que obtivesse a outorga de um título por parte do Estado (Ramos, 1994).

Embora tivesse o mérito de estimular e promover a exploração mineira, o modelo da *res nullius* nem sempre definia com precisão qual o verdadeiro momento de apropriação da jazida pelo descobridor, se no ato efetivo da ocupação (sistema do primeiro descobridor) ou se quando da solicitação do título de propriedade junto à autoridade competente (sistema do primeiro peticionário). Ademais, era freqüente o descobridor ou primeiro ocupante não dispor de recursos nem de competência técnica para fazer a exploração.

Ao ter subjacente o princípio de que a exploração e a propriedade das minas deviam caber aos particulares e não ao Estado, esse modelo ou regime acabou por privilegiar o *interesse privado* daquele que simplesmente ocupasse a jazida.

d) O regime da nacionalização

Oriundo da ideologia marxista-leninista, o regime da nacionalização atribuía ao Estado não apenas a propriedade dos recursos minerais como também a sua prospecção e exploração. Assim, aos particulares não cabiam verdadeiros direitos de pesquisa e lavra dos recursos, senão apenas permissões de exploração cujo resultado reverteria para o Estado.

Há portanto, neste regime, a nacionalização do subsolo do país, com a inerente nacionalização dos recursos, o que sugere a preservação dos bens minerais com vistas a um *interesse público*.

e) O regime de concessão

Nesse, a substância mineral é de propriedade do Estado, cabendo seu aproveitamento ao concessionário, na qualidade de substituto (do Estado). Tem essa denominação em razão da atividade

garimpagem, a mineração de fronteira e terras indígenas, os monopólios, a tributação e a recuperação ambiental das áreas mineradas (a obrigação de reparar o meio ambiente degradado).

minerária ser concedida pelo titular do domínio do bem mineral (Bedran, 1957; Cavalcanti, 1964; Souza, 1995). Nos sub-capítulos 3.3 e 3.4. este regime – que é um sistema jurídico de exploração dos recursos minerais instituído pela Constituição de 1988 – será abordado com maior profundidade.

2.3. Modelos Jurídicos da Atividade Mineira: regimes públicos, regimes privados

É necessário esclarecer que a enumeração acima é apenas exemplificativa, não excluindo, portanto, a existência de outros regimes jurídicos da mineração. Os anteriormente delineados são insuficientes para abranger e explicar as peculiaridades dos regimes jurídicos existentes. Bedran (1957) e Barbosa (1988) compartilham a mesma opinião a respeito disto.

Daí ser preferível agrupá-los em duas grandes categorias: a de direito público, caracterizada pela participação do Estado como proprietário das minas e jazidas ou titular de outros direitos reais, pessoais ou administrativos sobre os recursos nelas existentes, exercendo-os, entretanto, sempre em prol do *interesse da coletividade*; e a do direito privado, excluindo a intervenção do Estado e marcada pela atribuição da propriedade do subsolo ao respectivo superficiário, que a exerce conforme um *interesse particular*.

No primeiro caso, fala-se de um *regime jurídico público* de exploração dos recursos minerais, havendo aqui a supremacia do interesse da coletividade. No segundo caso, há um *regime jurídico privado* de aproveitamento daqueles bens, com prevalência do interesse particular do superficiário.

3. O Atual Ordenamento Jurídico para o Aproveitamento dos Recursos Minerais

A reestruturação política do País, consolidada com a promulgação de uma nova Constituição, ampliou sobremodo o disciplinamento jurídico-constitucional da mineração no Brasil. Desde então, a atividade mineira passou a ser vista sob uma ótica nunca antes adotada em textos constitucionais brasileiros. Para os objetivos deste *paper* far-se-á a seguir uma breve discussão acerca da mineração, e esta atividade voltada para as questões ambientais, apenas baseada na Constituição Federal e na Constituição do Estado do Pará, conforme salientado anteriormente.

3.1. A Mineração na Constituição Federal de 1988

É sabido que a Constituição de 1988 ampliou, em grau e extensão, o sentido das disposições constitucionais referentes ao regime jurídico mineiro. Nesse sentido, não só modificou a amplitude das

regras consagradas a partir da Carta de 1967, mudando o seu vetor autoritário para um de contexto democrático, como também instituiu novos preceitos nunca antes adotados nos regimes jurídico-constitucionais precedentes, como o que submete aquele que exercer atividade de exploração mineral à obrigação de reparar o meio ambiente degradado.

Tais dispositivos foram distribuídos na Constituição brasileira de modo relativamente esparsos, encontrando-se o fundamental deles no capítulo referente aos *princípios gerais da atividade econômica* (Título VII, da ordem Econômica e Financeira). Assim, os preceitos que tratam da propriedade dos recursos minerais (art. 20, IX); da participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como de órgãos da administração direta da União, no resultado da exploração daqueles recursos ou compensação financeira por essa exploração (art. 20, § 1º); das competências legislativa e administrativa das pessoas políticas de direito público (arts. 21, XXV; 22 XII; 23, XI; 24, VI); do favorecimento, por parte do Estado, à organização dos garimpeiros em cooperativas (art. 174, § 3º e § 4º); do sistema de exploração e aproveitamento das jazidas minerais (art. 176, § 1º a 4º); da exigência de estudo prévio de impacto ambiental para instalação de atividade de extração mineral, como também do controle do emprego, por tal atividade, de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para o meio ambiente (art. 225, § 1º, IV e V); da obrigação, daquele que explorar recursos minerais, de recuperar o meio ambiente degradado (art. 225, § 2º); e da pesquisa e lavra das riquezas minerais em terras indígenas (art. 231, § 3º e § 7º).

3.2. A Perspectiva Estadualizante da Mineração a partir da C.F. de 1988

O fortalecimento do *federalismo* foi fora de qualquer dúvida, uma das maiores conquistas da sociedade brasileira na elaboração da Constituição de 1988. Tornar a autonomia dos estados-membros um dado pragmático e não um mero formalismo, foi a tônica que norteou a ação normativa do constituinte, tanto a nível político, como nos níveis econômico, social e administrativo (Ribeiro, 1989). A descentralização do processo decisório e a desconcentração da atuação do poder público defluem da leitura do texto constitucional em todos os seus títulos. Essa orientação fez-se presente na normatização da questão mineral.

Logo de início, a Constituição abre uma exceção na propriedade dos bens minerais, sempre atribuídos à União. O inciso I, do Art. 26, incluiu entre os bens dos estados as *águas subterrâneas*. Concordando com Ribeiro (1989), não se trata de uma importante exceção, pois as razões que a determinaram poderiam também ser aplicadas no sentido de transferir para os Estados a propriedade de outras substâncias, como por exemplo, aquelas que são aplicadas na indústria da construção civil e as águas minerais. Em qualquer circunstância, a inclusão de uma classe de minerais entre os bens dos

Estados, vale, sobretudo, pela abertura que passou a haver no monolítico preceito da apropriação desse tipo de bem pela União.

Dentro da perspectiva estadualizante, o preceito mais notável foi, sem dúvida, a criação do *royalty* (indenização) em favor dos estados e municípios, previsto no § 1º do Art. 20. Por esse dispositivo foi assegurada a participação dos estados e municípios no resultado da exploração dos recursos minerais em seu respectivo território. Assim, foi atribuída uma compensação aos Estados e municípios pela perda de seus recursos naturais não renováveis. Essa norma veio, aliás, tardiamente, quando a exploração já provocou no país tanta degradação ambiental, já exauriu tantas jazidas, sem que a sociedade fosse, de alguma forma, retribuída pela perda de seu patrimônio econômico.

Pelo Art. 24, inciso VI os Estados passaram a legislar concorrentemente com a União, sobre a “conservação da natureza”. “proteção do meio ambiente” e “controle da poluição”. É evidente que dessas hipóteses ou situações se permite inferir que os Estados poderão legislar sobre a *poluição mineral*, o que poderá ter grande significado no momento histórico que vive a Amazônia e, em especial, o Estado do Pará, com o problema da poluição física e química de seus rios.

É sob essa mesma ótica que deve ser entendida a norma consignada no Art. 23, VI, no sentido de que os estados-membros têm competência comum com a União e os municípios para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em todas as suas formas”. Inclui-se, portanto, nessa atribuição de responsabilidade aos estados, o combate à *poluição mineral*, preventiva e coercitivamente.

Finalmente, deve ser ressaltado, nessa perspectiva estadualizante, a atribuição aos estados de competência comum, com a União e os municípios, para fazer o registro, o acompanhamento, e a fiscalização das “concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seu território” – Art. 23, XI. Excluem-se dessa forma, as situações estranhas até então ocorrentes, em que os estados não passavam de meros espectadores da ação da iniciativa privada em seu território, quando se tratava de atividade minerária, porque esta operava sob a jurisdição exclusiva da União (Ribeiro, 1989).

Pelo novo dispositivo constitucional, os estados passaram a ter efetiva participação na administração da atividade mineral, já que agora têm competência para controlar a adequação do desempenho das concessionárias de exploração mineral, registrando, acompanhando e fiscalizando a sua atuação.

3.3. A Propriedade dos Recursos Minerais

No atual sistema jurídico de exploração dos recursos minerais, as riquezas dos solos são consideradas propriedade da União, constituindo bens desta. É o chamado *regime do domínio público (ou federal)* pelo qual os recursos minerais pertencem ao Estado, que poderá, mediante autorização ou concessão federal, atribuir ao particular a sua pesquisa e aproveitamento.⁴

A esse respeito, e diferentemente dos textos constitucionais anteriores, a Constituição de 1988 definiu expressamente, como bens da União, “os recursos minerais, inclusive os do subsolo” (art. 20, IX, *apud* Souza, 1995). O entendimento, portanto, é de que os recursos minerais, tanto os expostos como os do subsolo, são considerados bens públicos, fora da esfera de apropriação privada.⁵

Igualmente, e como decorrência do domínio público sobre os recursos minerais, houve por bem, o legislador constituinte de 1988, adotar de forma expressa o princípio da separação entre as propriedades do solo e a do subsolo. Desse modo, e seguindo a tradição dos textos constitucionais a partir de 1934, estipulou-se que as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União (CF, art. 176).

É necessário notar, entretanto, que o domínio público sobre os recursos minerais não exclui a apropriação privada sobre os resultados obtidos com a exploração. É que, conquanto as jazidas e minas pertençam à União, a Constituição garante ao concessionário a propriedade do produto da lavra (art. 176).

Com relação ao superficiário, é preciso vislumbrar que, uma vez distinta a propriedade dos recursos minerais da propriedade do solo, não lhe assiste qualquer direito sobre aqueles recursos, senão o referente à sua participação nos resultados da lavra (art. 176, § 2º). O direito de participação do superficiário nos resultados da lavra seria, desse modo, uma espécie de compensação oferecida em troca dos transtornos causados com a extração mineral realizada em seu imóvel territorial.

Assim, enquanto ao concessionário é garantida a propriedade do produto da lavra, ao dono do solo em que esta se realiza assiste o direito de participação nos resultados financeiros obtidos com a exploração. Tal compensação financeira, aliás, é devida não apenas ao proprietário do solo, mas

⁴ Até a Constituição de 1946, a preferência na autorização ou concessão pertencia ao proprietário do solo (Benatti, 1997).

⁵ A princípio, o solo e o subsolo, até a profundidade que é útil ao exercício da propriedade pertencem ao proprietário do imóvel (art. 526 do Código Civil). Embora esse princípio seja consagrado pela Constituição Federal de 1988, ela faz uma ressalva ao incluir expressamente os recursos minerais, o subsolo e os potenciais de energia hidráulica como bens da União (art. 20, X, *apud* Benatti, 1997).

igualmente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sempre que a exploração dos recursos minerais se der no respectivo território, mar territorial ou zona econômica exclusiva (art. 20, § 1º).⁶

Admitem-se então, no atual sistema jurídico da mineração, os princípios do domínio público sobre os recursos minerais e o da conseqüente separação entre as propriedades destes recursos e a do solo. Assim, compreende-se que ao Estado assiste a faculdade de atribuir a alguém o direito de explorar recursos minerais, seja em terras públicas, seja em terreno particular, do próprio requerente ou de terceiro.

3.4. O Sistema de Autorização e Concessão Federal

A par do regime de dominialidade pública sobre os bens minerais, a Constituição de 1988 instituiu um *sistema de autorização e concessão federal*, sob o controle da União, a fim de viabilizar aos agentes econômicos a pesquisa e a exploração das riquezas minerais existentes no subsolo brasileiro. Nesse sentido, a pesquisa e a lavra de recursos minerais somente poderão ser efetuadas, respectivamente, mediante autorização ou concessão da União (art. 176, § 1º).

Assim, o regime jurídico da exploração e do aproveitamento de substâncias minerais, mediante autorização de pesquisa e concessão de lavra, baseado nos princípios da dicotomia jurídica entre a propriedade do solo e a do subsolo e do domínio da União sobre os bens minerais se confirma - conforme salientado também no sub-capítulo 3.3. - da seguinte forma pela Constituição vigente:

Art.176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o caput deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresas brasileiras de capital nacional, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteiras ou terras indígenas". (Esse parágrafo foi modificado pela Emenda Constitucional n.6, de 15/08/1995).

Verifica-se, inclusive, conforme Souza (1995), que o ordenamento constitucional revogou parcial e tacitamente, poucos dispositivos do Código de Mineração, como, por exemplo, aquele que permitia o pleno exercício da atividade de mineração por empresas de capital estrangeiro, dada a restrição estabelecida pela Constituição no sentido de conceder apenas a brasileiros ou a empresas brasileiras de capital nacional o exercício de tal atividade.

⁶ Vide também capítulo 4 neste artigo, sobre a *contraprestação pela utilização dos recursos minerais*.

Conclui-se daí, concordando também com Souza (1995), que o Código de Mineração (Decreto-Lei 227/67) o seu Regulamento (Decreto n. 62.934, de 2/7/68) e a legislação correlativa continuam em vigor, salvo, única e exclusivamente, aqueles poucos dispositivos incompatíveis com as normas em vigor.

Com efeito, que as autorizações de pesquisa e as concessões de lavra são requisitos necessários para o aproveitamento dos recursos minerais pelo particular, é fato que se compreende pelo só motivo de aqueles recursos integrarem os bens da União. No interesse nacional, o Estado controla a expedição dos títulos minerários aos particulares, fazendo cumprir e estabelecendo as normas de execução dos trabalhos mineiros.

É preciso distinguir, entretanto, em que consiste cada um desses dois institutos, além de identificar a sua correspondência com as fases de execução da atividade mineira. Com relação a este último aspecto, é preciso ter em mente que a execução dos trabalhos mineiros se desenvolve por etapas. Inicialmente, verifica-se o potencial da jazida que se quer explorar⁷. Após este ato, leva-se a efeito a exploração, consubstanciada no conjunto de operações necessárias ao aproveitamento da jazida⁸

3.5. Mineração e Capital Estrangeiro: As Alterações a Partir da Emenda Constitucional Nº 6

De crucial importância para o delineamento do regime jurídico mineiro é a definição das condições em que pode haver a participação estrangeira na exploração dos recursos minerais. Este foi também um dos pontos polêmicos da Constituição de 1988, cujo texto original restringia a participação do capital estrangeira na atividade mineira. No entanto, com a Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995, essa restrição foi abolida, permanecendo entretanto, a ressalva ao interesse nacional.⁹

Benatti (1997: p. 97), assinala que a retirada do privilégio constitucional das empresas nacionais acaba, não somente possibilitando a entrada de capital e empresas estrangeiras na exploração de jazidas minerais no País, como também facilita a privatização das estatais que possuem autorização ou concessão para a exploração mineral.¹⁰ Entretanto, continua sendo da União a competência privativa para legislar

⁷ Execução dos trabalhos necessários à definição da jazida, sua avaliação, determinação da exequibilidade do seu aproveitamento [Código de Mineração, Cap. II (Da Pesquisa Mineral), art. 14, p.54].

⁸ Aproveitamento industrial da jazida, desde a extração das substâncias minerais úteis que contiver, até o beneficiamento das mesmas [Código de Mineração, Cap. III (Da Lavra), art. 36, p.65].

⁹ A Emenda Constitucional nº 6 veio proporcionar a abertura da atividade mineira ao investimento externo.

¹⁰ A privatização tem sido sugerida como elemento de política econômica para funcionar como instrumento da eficiência das atividades econômicas, sejam elas típicas de governo ou não. Isso pode ser feito a partir da

sobre jazidas, minas e outros recursos minerais e metalúrgicos [art. 22, XII da Constituição Federal (In: Benatti, 1997)].

A Constituição de 1988 limitava a brasileiros ou a empresa brasileira de capital nacional, sempre no interesse nacional, o exercício da pesquisa e lavra de recursos minerais.¹¹ Essa limitação, no entanto, não era absoluta, uma vez que o investidor estrangeiro podia participar de forma minoritária da empresa de mineração (Barbosa, 1994: p.72).

Essa abertura, ainda que restrita, tinha seu fundamento na própria Constituição, que considerava *empresa brasileira de capital nacional* aquela cujo controle efetivo estivesse em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de Direito Público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades.¹²

O texto revogado, referindo-se aqui ao modo de constituição (implantação) da empresa brasileira de capital nacional, dispunha que a titularidade da *maioria* do capital votante desse tipo de empresa devia ser atribuída obrigatoriamente a pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou a entidades de Direito Público interno. Em nenhum trecho, conforme (Ribeiro, 1989: p. 71), falou em *exclusividade* desse capital, no que deixou espaço (mesmo restrito) para a presença do capital estrangeiro na atividade de exploração mineral, através de empresas nas quais não detivesse o controle majoritário do processo decisório.

No que diz respeito à permissão dada a *brasileiros*, as autorizações podiam, como ainda podem, ser expedidas tanto aos brasileiros natos como aos naturalizados. Dentro da regulamentação anterior, oferecia-se tratamento favorecido para as empresas brasileiras de pequeno porte (Art. 170, IX com redação anterior à Emenda Constitucional nº 6).¹³

concessão da exploração serviços públicos e/ou produtos ao setor privado ou através da transferência de ativos e de funções ora sob controle do Estado a investidores, clientes, público em geral ou funcionários da própria empresa estatal. Ou seja, a privatização pode ocorrer por meio de venda (leilão de ações ou privatização propriamente dita) ou por meio da concessão (concorrência pública) (Antonius, 1997: p. 141).

¹¹ Art. 176, § 1º com redação anterior à Emenda Constitucional nº 6.

¹² Art. 171 revogado pela Emenda Constitucional nº 6.

¹³ A definição legal de empresa de pequeno porte encontra-se na Lei n. 8.864, de 28 de março de 1994. Para maiores informações e detalhes sobre a regulamentação do capital estrangeiro, consultar Baracho (1990). Todavia, vale salientar, que de acordo com a *teoria estruturalista* na Administração, as empresas podem ser classificadas conforme seu tamanho (empresas pequenas, médias e grandes), sua natureza (empresas primárias ou de base, secundárias ou de transformação, e terciárias ou de serviços), mercado (indústrias de bens de capital ou indústrias de bens de consumo), dependência (empresas públicas, mistas ou privadas) (Antonius, 1997: p.39).

Com a nova redação dada ao artigo 176, § 1º, da Constituição Federal, a pesquisa e a lavra de recursos minerais somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por “brasileiros ou empresas constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País”.

Continua a permissibilidade a *brasileiros* (natos ou naturalizados), mas a restrição que existia anteriormente quanto às empresas foi abolida. Estas, desde que tenham sido constituídas conforme o ordenamento legal brasileiro e possuam sede no País, podem, ressalvadas as imposições legais constitucionalmente permitidas, ser titulares de direitos minerários. Ressalta-se, entretanto, que a cláusula de salvaguarda do interesse nacional foi mantida, excluindo, assim, o atendimento ao interesse estrangeiro e sujeitando o interesse particular, necessariamente, à perspectiva dos interesses na Nação como um todo (Ribeiro, 1989: p.71).

Ainda pela Emenda Constitucional nº 6, a distinção constitucionalmente prevista entre empresa brasileira (a constituída sob as leis brasileiras e com sua sede e administração no País, conforme a redação anterior do texto constitucional) e empresa nacional foi totalmente extinta (art. 171, revogado pela Emenda Constitucional nº 6). E o tratamento favorecido previsto para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte (art. 170, IX com redação anterior à Emenda Constitucional nº 6) passou a ser dispensado simplesmente às empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

4. Mineração e Meio Ambiente

Igualmente o direito de propriedade e outros direitos patrimoniais, o direito do concessionário de atividade mineira está sujeito a limitações que visam à defesa de interesses públicos, dentre os quais a preservação do meio ambiente. Com efeito, a proteção do meio ambiente com vistas ao seu equilíbrio ecológico constou do quadro de garantias fundamentais da Constituição de 1988, contando inclusive com ação própria para a sua defesa (art. 5º, LXXIII) e passando a constituir um verdadeiro limite não somente à mineração, como também a qualquer outra atividade econômica.

Dessa forma, o direito do concessionário fica limitado pelo interesse público de proteção do meio ambiente, devendo o titular do direito minerário de exploração evitar ou diminuir o máximo possível os danos e prejuízos ambientais causados pela sua atividade (Ramos, 1994).

A Constituição de 1988, nesse respeito, é de acordo com diversos autores, uma das mais avançadas¹⁴. Tendo tratado com razoável sistematicidade o assunto, criou maiores condições de proteção ambiental e, como não poderia deixar de ser, submeteu a atividade de exploração mineral a algumas restrições. Tais restrições são justificáveis e, fazendo-se idéia do potencial de poluição das atividades de extração e tratamento minerais, logo se encontra sua razão de ser. Apesar da elevada importância sócio-econômica da mineração, há de se convir que o processo de exploração dos recursos minerais é também uma fonte de sérias perturbações ecológicas, principalmente dos minérios localizados junto de corpos de água, onde se atiram produtos químicos de efeitos gravemente danosos ao meio ambiente (Silva, 1994).

Por isso o interesse no trato do disciplinamento jurídico da mineração, pelo meio ambiente. Nesse sentido, a Constituição apregoa que 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 (art. 225).

Há na verdade que se reconhecer as peculiaridades do ambiente e dos direitos a ele relacionados. E a sua mais óbvia característica consiste em que esses direitos têm de ser considerados tanto olhando ao presente como ao futuro – olhando às futuras gerações de pessoas (Miranda, 1994: p.356). Isso significa que, na execução de trabalhos mineiros, há de ter-se em conta a preservação do equilíbrio ecológico do meio ambiente, direito a ser garantido tanto às gerações presentes como às futuras.¹⁵

Para assegurar a efetividade desse direito, a Constituição impôs ao Poder Público uma série de incumbências na busca da compatibilização da mineração com o meio ambiente. Essas serão discutidas a seguir.

¹⁴ A Constituição de 1988 trouxe significativa evolução em relação aos anteriores, pois além de tratar com razoável sistematicidade o assunto, criou condições de maior proteção ambiental. A atual Carta elevou o ambiente à categoria de bem de uso comum do povo. De acordo com Souza (1995: p.196), a Constituição de 1891 não trazia qualquer preceito de ordem ambiental, e as Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1967, apenas indicavam a competência legislativa sobre o assunto.

¹⁵ Sendo os bens minerais espécie do gênero recursos naturais não-renováveis e, portanto, passíveis de exaustão, a questão que se coloca é a de se saber se a exploração daqueles bens não deveria, ela própria, ser evitada, uma vez que o seu esgotamento perturbaria o equilíbrio ecológico do meio ambiente e, conseqüentemente, prejudicaria os direitos das presentes e futuras gerações. Para uma tentativa de compatibilização da mineração com o meio ambiente, consultar Souza (1995).

a) *O estudo prévio de impacto ambiental (EIA)*

É sabido que todo e qualquer projeto desenvolvimentista interfere no meio ambiente. O EIA nasceu como instrumento de controle prévio dos impactos ambientais a serem produzidos no entorno de empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação ambiental.¹⁶ Seu objetivo é coibir a poluição ou, pelo menos, minimizá-la por intermédio de medidas mitigadoras e/ou alternativas para o impacto ambiental decorrente de atividade a ser implantada. Essas medidas são o resultado da conclusão dos estudos realizados para a implementação do empreendimento, com cuidados atinentes à proteção ao meio ambiente, de a forma alcançar o desenvolvimento sustentável (Capelli, 1993).

Conforme previsto no art. 225, § 1º, inciso IV da Constituição Federal de 1988, o EIA é a medida constitucional exigida para a instalação de obra ou de atividade potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente.

Michel Depax (*apud* Capelli, Sílvia, In: Benjamin, 1993: p.164), assinala que o objetivo do EIA é “conciliar o desenvolvimento econômico com a conservação da natureza, estabelecendo vínculo entre a proteção do meio ambiente e os processos de decisão”. Acentua também Capelli (1993) que “instrumentos como EIA/RIMA¹⁷ permitem, se adequadamente utilizados, compatibilizar o desenvolvimento com a proteção do ambiente”.

A obrigatoriedade do EIA significou um marco na evolução do ambientalismo brasileiro, dado que, até meados da década de 80, nos projetos de empreendimento apenas eram consideradas as variáveis

¹⁶ No Brasil, o EIA não nasceu com a moldura que hoje tem. Surgiu, em pleno regime ditatorial, quase às escondidas, como se os responsáveis por sua introdução no ordenamento jurídico desejassem ocultá-la dos grupos de pressão e dos próprios militares. Inspirado no Direito norte-americano (National Environmental Policy Act – NEPA – de 1969), o EIA foi introduzido no direito positivo brasileiro pela Lei n. 6.803, de 2/7/1980 que “dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição” (Benjamin, 1992; Milaré, 1994).

¹⁷ O EIA constituirá o RIMA (Relatório de Impacto Ambiental), o qual deve refletir as conclusões do EIA. O objetivo do RIMA é comunicar os resultados alcançados no EIA à população, de modo que ela possa conhecer as vantagens e eventuais desvantagens do empreendimento, bem como as conseqüências ambientais de sua implantação [Resolução Conama n. 001/1986, art. 9º e parágrafo único (In: Souza, 1995)]. Muitas vezes, mesmo em textos especializados, há uma certa confusão entre EIA e RIMA. Trata-se, na verdade, de duas entidades distintas de um mesmo documento. “O estudo – anota Machado (1991b: p.127) – é de maior abrangência que o relatório e o engloba em si mesmo”. Ou, como anota Benjamin (1992: p.33), “o EIA é o todo: complexo, detalhado, muitas vezes com linguagem, dados e apresentação incompreensíveis para o leigo. O RIMA é a parte mais visível (ou compreensível) do procedimento, verdadeiro instrumento de comunicação do EIA ao administrador e ao público”. Para maiores detalhes sobre os diretrizes e conteúdo mínimo do EIA e do RIMA, consultar, inclusive, Milaré (1994: p.75-78).

técnicas e econômicas, sem qualquer preocupação mais séria com o meio ambiente e, muitas vezes, em contraste com o interesse público. A insensibilidade do poder público não impedia que obras gigantescas altamente comprometedoras do meio ambiente fossem erigidas sem um profundo estudo de seus impactos locais e regionais, com o que se perdiam ou se comprometiam importantes ecossistemas e enormes bancos genéticos da natureza (Milaré, 1994).

Além da *prevenção dano ambiental* – seu objetivo central – Benjamin (1992; 1993) lembra outros três objetivos do EIA. São eles: 1) a *transparência administrativa* – é aquela que dá ao interessado elementos suficientes para sua compreensão e, mais importante, para sua fiscalização.¹⁸ É respeitado apenas o sigilo (ou seja, os segredos) industrial; 2) a *consulta aos interessados* – consiste na efetiva participação e fiscalização da atividade administrativa por parte da comunidade, de modo a poder tirar suas dúvidas e preocupações. De fato, não basta que o procedimento do EIA seja transparente. Há que ser, igualmente, participativo, pois uma decisão ambiental arbitrária, mesmo que absolutamente transparente, não atende ao interesse público; 3) a *motivação da decisão ambiental* – baseia-se no princípio de que “existe uma obrigação de motivar todo ato criador de situações desfavoráveis para os administrados”¹⁹. Dessa forma, a Administração deve fundamentar sua decisão quando opta por uma das alternativas apontadas pelo EIA que não seja, ambientalmente falando, a melhor, ou quando deixa de determinar a elaboração do EIA por reconhecer a inexistência de “significativa degradação”.²⁰

O EIA, a que se deve dar publicidade, é assim um pressuposto constitucional da efetiva garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. É ele exigido sempre que uma obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, como é o caso das atividades de extração e tratamento minerais, queira instalar-se, cabendo ao Poder Público que faça sua exigência.²¹

¹⁸ É, portanto, absolutamente correta a afirmação de que “o EIA e o consequente RIMA são atividades fiscalizadoras e de auditoria, de caráter público (Antunes, 1990: p.92).

¹⁹ Michel D. Stassinopoulos. *Traité des actes administratifs*. Athènes: Collection de l’Institut Français d’Athènes, 1954. p. 205. In: Benjamin, 1993: p.32.

²⁰ Constituição Federal, art. 225, § 1º, inciso IV.

²¹ Para um estudo mais detalhado, consultar, inclusive, Milaré (1994), Souza (1995), e Benjamin (1992).

Antes que corretivo, o EIA/RIMA é tipicamente um instrumento preventivo aplicável – comumente para projetos individuais (Kitamura, 1994: p. 248) – à maioria das atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras intensivas de recursos naturais.

No que diz respeito à Amazônia especificamente, pode-se afirmar que, a obrigatoriedade da elaboração do EIA e do RIMA, desde a Resolução nº 001 do CONAMA em 1986, trouxe importantes mudanças na gestão do meio ambiente amazônico²², especialmente no que se relaciona aos grandes projetos de desenvolvimento. Se no passado os grandes projetos eram implantados por um processo tipicamente autoritário, nos tempos recentes, o processo necessariamente (mesmo que às vezes apenas pela formalidade) passa pelo menos por um confronto com os segmentos da comunidade local e regional.

O estudo de impacto ambiental visa à expedição de uma licença ambiental e se prende à intenção de possibilitar o controle prévio de empreendimento potencialmente causadores de degradação do meio ambiente.²³

b) O licenciamento ambiental de atividades minerárias

Outro pressuposto do efetivo direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é o controle, por parte do Poder Público, do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente. Trata-se aqui também de hipótese de controle prévio através da obtenção de licença ambiental.²⁴

²² A definição do termo *gestão* é muito difícil de ser apresentada. Normalmente, cada autor aborda a *gestão* sob um aspecto, não permitindo a formação de uma filosofia única. No entanto, é sabido que a noção de *gestão* assume, atualmente, uma conotação mais ampla do que seu conteúdo original, isto é como procedimentos administrativos no âmbito da empresa (Antonius, 1997: p. 27). A gestão ambiental apresenta-se, conforme Pires do Rio & Galvão, como palavra chave para as estratégias de empresas, de atores públicos, de grupos ecologistas, ou ainda, para programas de partidos políticos. Assim, afirmam que “a noção de gestão ambiental apresenta tantos significados quanto os atores que a reivindicam em seus discursos ou estratégias”.

²³ Conforme prescreve o art. 10 da lei 6.938/81, com redação da lei 7.804/89: “A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis” (In: Souza, 1995).

²⁴ O art. 1º do decreto n. 95.507/89, dispõe que: “As atividades, individual ou coletiva, que realizem extração mineral em depósitos de colúvio, elúvio ou aluvião, nos álveos (placers) de cursos de água, ou nas margens reservadas, bem como nos depósitos secundários, chapadas, vertentes e alto dos morros utilizando equipamentos

O licenciamento ambiental é um procedimento do qual fazem parte o EIA, o RIMA, o RAIAS (relatório de Ausência de impacto Ambiental Significativo)²⁵ e a licença ambiental propriamente dita. Para poder iniciar a exploração mineral, a empresa mineradora deve possuir o licenciamento ambiental do órgão competente.²⁶

c) A reparação do dano ambiental causado pelo aproveitamento dos recursos minerais

A Constituição impõe, outrossim, a obrigação de reparar o meio ambiente degradado àquele que explorar recursos minerais (art. 225, § 2º)²⁷. Exige-se a *recomposição* do meio ambiente degradado, uma vez que a simples indenização monetária do dano não é satisfatória (Costa Jr., 1996: p. 139). Essa recomposição deve ser feita de acordo com a solução técnica determinada pelo órgão público competente; aliás, uma das finalidades do estudo de impacto ambiental é justamente a de traçar previamente esta solução.

Machado (1991) ressalta que os riscos de degradação decorrentes da atividade mineradora comportam controle em três fases: a primeira onde o dano pode ser evitado antes mesmo do licenciamento da lavra; a Segunda, durante o desenvolvimento da atividade; e a terceira, que é a de que trata o art. 225, § 2º, da Constituição Federal, referente à recomposição da área degradada. A norma constitucional, assinala ele, “não eliminou as duas fases apontadas, mas mostrou que toda atividade de mineração importa em necessidade de uma atividade de recuperação”.

do tipo dragas, moinhos, balsas, pares de bombas (chupadeiras), bicas (*cobra fumando*) e quaisquer outros equipamentos que apresentem atividades, deverão ser licenciadas pelo órgão ambiental competente”.

²⁵ Na medida em que o administrador opte pela não feita do EIA, deve, então, produzir um RAIAS. No Direito norte-americano, tal é feito com a preparação de um *Finding of No Significant Impact* (FONSI). O RAIAS apresentará, sinteticamente, as razões para a não elaboração do EIA, exigindo-se, conforme a complexidade e controvérsia da matéria, uma *Avaliação de Impacto Ambiental* (AIA) preliminar, bastante simplificada, para sua sustentação técnica (Benjamin, 1992: p.42). Para fins de esclarecimento, o AIA é conforme Benatti (1997: p. 104) “o conjunto de procedimentos administrativos, que incorpora os mandamentos legais e os regulamentos da política Ambiental nas rotinas de planejamento dos órgãos ambientais e do setor privado, sendo que um dos principais objetivos do AIA é assegurar, ao máximo, a minimização dos efeitos ambientais indesejáveis, provenientes de intervenções econômicas”.

²⁶ No caso do Estado do Pará, o Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA) concede ou não a licença ambiental. Quando o projeto envolver mais de um Estado ou incidir sobre área federal, o IBAMA também deve-se manifestar sobre o licenciamento (Benatti, 1997: p.98-99).

²⁷ O art. 225 da Constituição Federal, prescreve no § 2º 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”. Essa obrigação está baseada na premissa da reparação do dano ambiental, fundada nos princípios internacionais de proteção ao meio ambiente (Souza, 1995).

d) A contraprestação pela utilização dos recursos minerais

Nas nações consideradas desenvolvidas, o Poder Público tem caminhado no sentido de instituir contraprestação pela utilização exclusiva de recursos naturais (ambientais), com o objetivo de estabelecer política de seu uso alinhada aos princípios de proteção ambiental. Essa cobrança baseia-se no princípio do usuário pagador, difundido internacionalmente como instrumento de defesa do meio ambiente (Souza, 1995).

O princípio do usuário pagador é a variante moderna do princípio do poluidor pagador²⁸, que atualmente tem orientado a formulação de políticas de proteção ao meio ambiente em todo o mundo. Embora o princípio do usuário pagador seja derivação do poluidor pagador, existe conforme Souza (1995), diferença quanto à finalidade deles, de vez que enquanto este visa a imputar ao poluidor o dever de indenizar ou reparar o dano que causar ao meio ambiente, aquele que tem por objetivo impor ao usuário do recurso ambiental contraprestação pela sua utilização.

A Legislação brasileira, influenciada pelos princípios internacionais de defesa do meio ambiente, acolheu o princípio do usuário pagador ao incluir, nos objetivos da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente²⁹, a imposição ao usuário de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos (onde estão incluídos os minerais). Contudo, a efetivação do princípio veio apenas com o advento da Constituição de 1988.³⁰

Argumenta-se, entretanto, concordando com Souza (1995), que o princípio do usuário pagador somente será instrumento eficiente para o uso racional dos recursos minerais se compreendido como mecanismo de política econômica capaz de refletir a promoção do desenvolvimento de forma compatível

²⁸ Benjamin (1993), ao discorrer sobre o princípio do poluidor pagador assinala: “mais modernamente, prefere-se a expressão princípio usuário pagador. No Brasil, como de resto em outros países, esta última denominação ganha crescente aceitação na melhor doutrina. (...) A alteração terminológica é devida. De fato a expressão poluidor-pagador, interpretada lingüística e restritivamente, diz menos do que pretende, fazendo referência apenas ao dado da poluição (despesas de proteção e restauração do meio ambiente, isto é, da própria utilização dos recursos ambientais)”.

²⁹ O art. 4º, VII, da Lei n. 6.938/81 estabelece como um dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente a “imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos” (In: Souza, 1995).

³⁰ A Constituição, no art. 20, § 1º, estabelece que “é assegurado, nos termos da Lei, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou a compensação financeira por essa exploração”. Vale lembrar que, no caso dos recursos supracitados, o legislador ordinário já estabeleceu, por meio da Lei n. 8.001/91, art. 2º, III, § 2º, a destinação de 2% da referida compensação financeira à proteção ambiental nas regiões mineradoras (Souza, 1995).

com a defesa do meio ambiente. Caso, contrário, tornar-se-á mero instrumento arrecadador, com finalidade totalmente dissociada de sua concepção. A contraprestação pelo uso de recursos minerais deve, pois, fazer parte de política de desenvolvimento em bases “sustentáveis”, com vistas ao bem-estar da coletividade.

Assim, o EIA, o licenciamento ambiental, a recuperação das áreas degradadas e a contraprestação pelo uso do recurso mineral são instrumentos específicos de que dispõe a Administração Pública para impor a defesa, a preservação e a reparação, de forma a que o exercício da atividade mineradora seja conciliada com a proteção ao meio ambiente.

4.1. Alguns Comentários sobre o Meio Ambiente na Constituição Federal

A preocupação do Governo Brasileiro com a preservação do meio ambiente através da institucionalização de um sistema nacional data de 1973, quando foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente.

O documento oficial mais antigo, porém, que reflete alguma preocupação do Governo com a preservação e utilização racional de um bem natural é o Código de Águas, de 1934³¹. No primeiro momento tem-se a *pesquisa mineral*; no segundo, a *lavra* da jazida.³²

A preservação do meio ambiente não deve deixar no esquecimento a necessidade de resguardar a convivência com ele de modo que as ações empreendidas pelo homem não provoquem reações inesperadas da natureza.

Os impactos ambientais causados pelas atividades do homem devem ser reduzidos, para o que é indispensável conhecer e cumprir a legislação ambiental vigente. A incorporação do meio ambiente como

³¹ Decreto n. 24.643, de 10 de julho de 1934 (In: Marquesini & Zouain, 1992).

³² É útil lembrar a diferença legal existente entre *jazida* e *mina*. O Decreto n. 62.934, de 02 de julho de 1968, que aprovou o Regulamento do Código de Mineração (Decreto-Lei n. 227/67), deu o conceito de jazida, que é considerada em seu estado natural, i.e., sem estar em lavra: assim, jazida é “toda massa individualizada de substância mineral ou fósil, aflorando à superfície ou existente no interior da terra e que tenha valor econômico” (art. 6º). Mina por sua vez, é a jazida em lavra, ainda que suspensa. Enquanto uma é fenômeno natural, a outra traduz uma atividade econômica, produto da exploração da “massa individualizada de substância mineral”. Ou seja, jazida e mina não se confundem. São diferenciadas pelo critério de sua utilização industrial. Jazida pressupõe a existência de reserva mineral em depósito, em seu estado natural; mina indica a sua exploração a nível econômico. Mas não basta a existência da reserva, nem seu potencial econômico. Há de ter valor econômico efetivo. Sua exploração deverá ser tecnicamente viável e com demanda suficiente para viabilizar o empreendimento (Freire, 1995).

capítulo da Constituição Federal de 1988 representa, de fato, uma conquista e um avanço em relação às anteriores.³³

A inserção do tema meio ambiente na Constituição brasileira ocorreu pela primeira vez, em 1988, como um capítulo que lhe foi especialmente dedicado: Capítulo VI – Do Meio Ambiente, do Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira. Ao do texto constitucional há, entretanto, inúmeros artigos que mencionam o tema sob enfoque global ou setorial.

Ela adota a abordagem mais recente que concebe o meio ambiente como bem de uso comum do povo e essencial à conquista e preservação da qualidade de vida. Documentos legais anteriores, representados pela legislação sobre proteção da fauna, flora, recursos hídricos e minerais, parques etc., tratam do uso desses bens pela coletividade. Os preceitos legais da Constituição de 1988 progredem no sentido de aliar o uso dos bens ambientais pela coletividade à qualidade de vida sadia, considerada bem “essencial”.

No que se refere à proteção do meio ambiente, controle da poluição, conservação da natureza, utilização racional e não-predatória do solo, florestas, caça, pesca, fauna, os arts. 23 e 24 da Constituição Federal estabelecem competência concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal para legislar e competência comum para executar a legislação, mas a competência para legislar sobre águas, jazidas, energia nuclear e energia termoelétrica permanece com a União.

Da Carta Mundial da Natureza, votada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1982, em Nova Iorque – votação da qual o Brasil e diversos países sul-americanos se abstiveram de participar – foram incorporados à CF de 1988 alguns princípios: preservação do meio ambiente “no interesse das gerações presentes e futuras” – art. 225, *caput*; não-comprometimento da viabilidade genética da Terra – art. 225, § 1, II; avaliação prévia do impacto ambiental – art.225, § 1, IV, que já constava da legislação ordinária desde 1986, e a “possibilidade de participação individual ou conjunta na elaboração de decisões

³³ Vale assinalar, que segundo alguns autores, como por exemplo Marquesini & Zouain (1992), o art. 225 da Constituição Federal, que apresenta a política ambientalista pretendida pelos constituintes, é prolixo, consta de seis parágrafos, que poderiam ter sido reduzidos a poucas linhas, seguindo o modelo de inúmeros países que, com autoridade, incluíram nas respectivas constituições artigos sobre o meio ambiente. Não compartilhando com a opinião destes autores, acredita-se que a Constituição brasileira de 1988 se apresenta como uma das mais avançadas do mundo, pelo menos, no que diz respeito às questões ambientais, faltando talvez o cumprimento real e total destas normas e leis por parte de diversos segmentos da sociedade brasileira.

a respeito de seu meio ambiente ou acesso a meios de recurso para obter reparação dos prejuízos ou degradação que venha a sofrer o meio ambiente”; acesso ao Judiciário através da ação popular e da ação civil pública no procedimento do Estudo Prévio de Impacto Ambiental – arts. 5, LXXIII e 129, III (Machado, 1991).

As Constituições Estaduais, por sua vez, incorporaram os artigos da Constituição Federal, detalhando-os e/ou expandindo-os no que se refere às características de cada unidade da federação. A exemplo da Constituição Federal, cada Constituição Estadual tem um capítulo especialmente dedicado ao tema, mas ao longo do texto muitos outros podem ser identificados na parte referente à saúde, saneamento básico, agricultura, Ministério Público, por exemplo. O espectro dessas categorias dá conta, em grande medida, das políticas sociais.

4.2. O Meio Ambiente na Constituição Estadual do Pará: Algumas Considerações

Feito esses comentários acerca do meio ambiente na Constituição Federal, vale também para os fins deste artigo, uma breve análise em torno do mesmo assunto (o meio ambiente) na Constituição do Estado do Pará a fim de examinar aquilo que ela tem de inovadora no que se refere aos dispositivos não contemplados na Constituição Federal de 1988.

Na Constituição do Estado do Pará – ao contrário da CF de 1988 que aborda a questão ambiental no capítulo relativo à ordem social – as questões ou dispositivos referentes ao meio ambiente estão inseridos no título que trata da ordem econômica. De acordo com Athias & Dourado (1995), a idéia do constituinte paraense de dar declaradamente uma abordagem econômica à questão ambiental foi proposital, no sentido de considerar os bens (ambientais) de apropriação econômica.

Essa posição reflete de maneira bastante clara, a situação peculiar do Estado do Pará, dono de uma das maiores províncias minerais do planeta, riquíssimo em recursos naturais, em cujo território se localiza uma das maiores extensões de floresta tropical úmida, e que convive, ao lado desses indicadores, com gravíssimos problemas sociais (Athias et. all., 1995). O texto constitucional, desta forma, ao lado de tratar da proteção ao meio ambiente, procura conjugar essa questão com a necessidade de desenvolvimento da região, de forma racional, e de tal forma a promover a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes (o povo paraense).

Fica evidente, então, que a proteção ao meio ambiente, da forma mais ampla possível e com a máxima priorização, juntamente com o desenvolvimento sustentado da região são objetivos claros do Constituinte Estadual.

Na Constituição do Estado, a posição da questão ambiental coloca as claras o dilema ético que se impõe a todos que lidam com a questão ambiental. Não se pode exclusivamente discutir a proteção do meio ambiente sem inseri-lo no contexto social e econômico. É inútil tratar-se exclusivamente de normas protetivas de rios, florestas e biodiversidade, sem ao mesmo tempo tentar equacionar a situação de pobreza absoluta em que se encontram largos contingentes humanos. Enfrentar a questão sob prisma diverso é, conforme Athias & Dourado (1995), “dar uma visão distorcida ao problema, esvaziando-o, inclusive, no que ele tem de mais atraente, que é seu inegável conteúdo ético”.

A Constituição do Estado dá ainda especial relevo à atuação dos agentes econômicos privados e a questão ambiental. Determina, por exemplo, que qualquer atividade potencialmente danosa ao meio ambiente somente poderá ser implantada após aprovação do Conselho Estadual do Meio Ambiente - COEMA): determina ainda a progressividade de sanções administrativas e multas para condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, sem embargo da obrigação de restauração dos danos causados; determina a obrigatoriedade para pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que exerçam atividades consideradas poluidoras ou potencialmente poluidoras, de promover a conservação ambiental através da coleta, tratamento e disposição final dos resíduos por elas produzidas e outras (Art. 255, VIII, § 1^o, e 4^o; Art. 256).

A atuação do Poder Público com relação as atividades potencialmente danosos ao meio ambiente, começa por óbvio, preventivamente, no processo de licenciamento de tais atividades. O processo de fiscalização, todavia, é essencial. Projetos que eventualmente apresentem excelência em termos de preocupação ecológica não serão necessariamente obedecidos se não houver uma efetiva fiscalização da Administração Pública e da sociedade civil organizada. Da mesma forma, é preciso se ter em mente que, ainda que licenciadas, estejam com a execução de seu projeto perfeitamente compatível com a proposta licenciada, isso não exime o agente econômico de responder pelos danos causados ao meio ambiente, não importando a licitude da atividade nem seu prévio licenciamento.

5. Considerações Conclusivas

A Constituição brasileira, portadora de muitas esperanças e de expressivas conquistas para a sociedade brasileira nesta difícil caminhada para a construção de um país livre, justo e democrático, foi um marco particularmente importante para esta questão tão crucial para o país, que é o meio ambiente. Em primeiro lugar, porque elevou ao nível constitucional, ou seja, reconheceu na questão ambiental o seu lugar entre os pilares sobre os quais se constrói o futuro da Nação. Em segundo lugar, porque no capítulo

específico (Art. 225) delineou e definiu as grandes questões ecológicas nacionais e os procedimentos que em relação a elas se deverá tomar. Em terceiro lugar, porque ao longo de todo o texto, reconhece explicitamente competências específicas, responsabilidades e direitos ambientais.

O capítulo do meio ambiente é um instrumento poderoso para a mudança de rumos do próprio desenvolvimento nacional, que há de se tornar um desenvolvimento ecologicamente sustentável, economicamente viável e socialmente justo. O modelo de crescimento que o país ainda vive conduz ao comprometimento muitas vezes irreversível do patrimônio natural; leva à inviabilidade econômica; e leva , finalmente, à aparição de condições de vida miseráveis para grande parte da população.

O processo de tornar efetivas as disposições constitucionais acerca da questão ambiental exige um longo caminho de conscientização dos responsáveis pela atuação dos agentes econômicos públicos e privados. Isto torna a questão ambiental uma variável presente a ser obedecida no que diz respeito à avaliação dos custos de implantação e de funcionamento de um empreendimento. Essa conscientização passa pela certeza de ser tal comportamento suscetível de aferição efetiva pela Administração e pela sociedade civil.

Em conclusão, pode-se, seguramente afirmar que a Constituição Federal aprovada pelo Congresso Nacional em outubro de 1988, para o meio ambiente e em especial para o meio ambiente na Amazônia, representa um instrumento importante para avanços da sociedade na defesa do patrimônio nacional. Resta lutar para consolidar na prática, essas conquistas.

Referências

ANTONIUS, Pearl Arthur Jules. *State Oil Company Suriname: Trajetória e Gestão*. Belém: NAEA-UFPA, dissertação de mestrado, 1997.

ANTUNES, Paulo Bessa de. *Curso de Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Renovar, 1990.

ATHIAS, Jorge Alex & DOURADO, Maria Cristina C. “Problemas de Implementação dos Objetivos Ambientais da Constituição do Estado do Pará”. In: PAUL, Wolf & SANTOS, Roberto A.O. (orgs.). *Amazônia perante o Direito: Problemas Ambientais e Trabalhistas*. Belém: UFPA, 1995.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. “A Constituição de 1988 e a Nova Regulamentação do Capital Estrangeiro”. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n.69/70: UFMG, 1990.

BARBOSA, Alfredo Ruy. “A Mineração nas Constituições Brasileiras”. In: *Constituinte: a nova política mineral*. Brasília: CNPq, 1988.

_____. “Breve panorama da legislação minerária”. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n.197: Renovar, 1994.

BEDRAN, Elias. *A Mineração à Luz do Direito Brasileiro: comentário, doutrina e jurisprudência*. Vol.1. Rio de Janeiro: Alba, 1957.

BENATTI, José Heder. “Carajás: Desenvolvimento ou Destruição”? In: COELHO, M.C.N. & COTA, R.G (orgs.). *10 anos da Estrada de Ferro Carajás*. Belém: UFPA/NAEA; Gráfica Supercores, 1997.

BENJAMIN, Antônio Herman V. “Os princípios do estudo do impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa”. In: *Revista Forense*, Rio de Janeiro, vol.317, ano 83, jan./fev./mar., 1992.

_____. (coord.). *Dano Ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* (Atualizada e acompanhada dos textos das Emendas Constitucionais de 1 a 8 e das Emendas Constitucionais de Revisão de 1 a 6). 12.ed. (org. Juarez de Oliveira). São Paulo: Saraiva, 1995.

CAPELLI, Sílvia. “O estudo de impacto ambiental na realidade brasileira”. In: BENJAMIN, Antônio Herman V. (coord.). *Dano Ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1964.

COSTA JR., Paulo José da. *Direito Penal Ecológico*. Rio de Janeiro: Aide, 1996.

DEPARTAMENTO Nacional de Produção Mineral (DNPM). *Plano Plurianual para o Desenvolvimento do Setor Mineral*. Vol.1. Brasília: DNPM, 1994.

_____. *Código de mineração e legislação correlativa*. Ed. rev. Atual. Por Humberto Matos. Brasília: DNPM, 1987.

FREIRE, William. *Comentários ao Código de Mineração*. Rio de Janeiro: Aide, 1995.

GODINHO, Tazil Martino. “Conceituação jurídica da autorização de pesquisa e da concessão de lavra”. In: *Anais do Seminário da Comissão Técnica de Legislação Minerária do Instituto Brasileiro de Mineração*. Belo Horizonte: IBRAM, 1990.

GOVERNO do Estado do Pará. *Lei e Decretos Estaduais de Meio Ambiente*. Belém: SECTAM. [s.d.].

_____. *Lei Nº 5.887, de 9 de maio de 1995: Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente e dá outras providências*. Belém: Gabinete do Governador, 1995.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

KITAMURA, Paulo Choji. *Desenvolvimento Sustentável: Uma Abordagem para as Questões Ambientais da Amazônia*. Campinas: UNICAMP, tese de doutorado, 1994.

LEONCY, Léo Ferreira. “O Regime Jurídico da Mineração: Aspectos Constitucionais”. In: MATHIS, Armin et.all. *Riqueza Volátil: a mineração de ouro na Amazônia*. Belém: Cejup, 1997.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Legislação e Meio ambiente: Subsídio Técnico para a Elaboração do Relatório Nacional do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio ambiente e Desenvolvimento*. UNCED 92, maio 1991a.

_____. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991b.

MARQUESINI, Ana Maria B.G. & ZOUAIN, Deborah Moraes. “Revisitando a Abordagem Jurídica da Questão Ambiental: como as constituições estaduais tratam o meio ambiente”. In: *Revista de Administração Pública*, vol. 26, n.1, jan./mar. Rio de Janeiro: FGV, 1992.

MILARÉ, Edis. “Estudo Prévio de Impacto Ambiental no Brasil”. In: MÜLLER-PLANTENBERG, Clarita & AB’SABER, Aziz Nacib (orgs.). *Previsão de Impactos: O Estudo do Impacto Ambiental – Experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha*. São Paulo: Edusp, 1994.

MIRANDA, Jorge. “A Constituição e o Direito do Ambiente”. In: *Direito do Ambiente*. Portugal: INA, 1994.

NOGUEIRA, Rubem. *Condição Jurídica das Riquezas Minerais do Sub-Solo*: tentativa de compreensão e síntese. Salvador: Imprensa Vitória, 1960.

PARÁ. *Constituição do Estado do Pará: Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Pará*. Belém: Cejup, 1991. pp. 91-109.

_____. *Constituição do Estado do Pará: Emendas Constitucionais de nº01 a 06, Leis Complementares de nº01 a 31*. (Atualizada outubro/1996). Belém: Imprensa Oficial do Estado, 1996. pp. 126-152.

PEREIRA, Caio Mário Silva da. *Instituições de Direito Civil*. Vol.1, 6.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

PIRES do RIO, Gisela Aquino & GALVÃO, Maria do Carmo Corrêa. *Gestão ambiental: apontamentos para uma reflexão*. [s.l.; s.d.].

RAMOS, José Luís Bonifácio. *O Regime e a Natureza Jurídica dos Direitos dos Recursos Geológicos dos Particulares*. Lisboa: Lex, 1994.

RIBEIRO, Nelson. “As macroperspectivas do Direito Minerário a partir da nova Constituição”. *Revista de Informação Legislativa*, n.102. Brasília: Senado Federal, 1989.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1994.

SOUZA, Marcelo Gomes de. *Direito minerário e meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

VASCONCELOS, José Matos de. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936.

VIVACQUA, Attilio. *A nova política do subsolo e o regime legal das minas*. Rio de Janeiro: Panamericano, 1942.

Anexo 1

Constituição Federal – 1988

Capítulo VI

Do meio ambiente

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:

I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V – 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;

VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII – proteger a fauna e flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão competente, na forma da lei

§ 3º 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.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

(...)

Anexo 2

Constituição do Estado do Pará / 1996

Título VIII

Da ordem econômica e do meio ambiente

Capítulo IV

Da política minerária e hídrica

Art. 245. O Estado definirá, através de lei, a política minerária e hídrica, defendendo seus interesses, inclusive interrompendo atividades predatórias, resguardando a soberania nacional sobre a pesquisa, exploração, lavra e uso dos recursos naturais renováveis e não renováveis, disciplinando a conservação e o aproveitamento racional dos bens minerais e das águas, observando os seguintes princípios:

I – harmonia e equilíbrio com os demais setores e entre regiões do Estado.

II – respeito às aptidões do meio físico e a preservação e otimização do aproveitamento dos recursos naturais, objetivando a qualidade de vida da população;

III – internalização dos efeitos positivos gerados pela exploração dos recursos minerais e hídricos do Estado, de forma a:

b) estimular a geração de oportunidades de investimentos, de empregos diretos e indiretos e de efeitos que importem na ampliação da atividade econômica ao mercado local:

a) criar programas e projetos integrados que formem uma mesma cadeia produtiva ou complexo de setores economicamente articulados.

IV – fomento a atividade de pesquisa e de desenvolvimento e difusão tecnológica dos setores minerais e hídrico;

V – definição de estratégias de exploração mineral que contemplem os vários segmentos produtivos, inclusive atividades garimpeiras

(...);

IX – defesa ao direito de sua população alcançar um padrão adequado de bem-estar social e econômico, através de um processo de desenvolvimento integrado setorialmente e harmonioso territorialmente, buscando assegurar que:

(...);

b) os grandes projetos localizadas em território paraense sejam responsáveis pelo financiamento de ações e serviços que visem compensar e atender aumento significativo da demanda de

infra-estrutura social, sanitária, urbana e educacional decorrentes de sua implantação, a ser considerada como custo social conseqüente, assim como sejam eles responsáveis por ações voltadas para evitar a solução de continuidade de auto-sustentação econômica dos núcleos populacionais criados ou ampliados no interesse desses projetos;

(...)

e) seja garantido o emprego de mão-de-obra local nos grandes projetos localizados no território paraense.

(...);

§ 2º O Estado do Pará deverá prover recursos financeiros continuados para a execução da política minerária, que serão oriundos, no todo ou em parte, da participação no resultado da exploração dos recursos minerais, previstos no art. 20, § 1º, da Constituição Federal, e de outras fontes.

§ 3º Os recursos financeiros referidos no parágrafo anterior constituirão programa específico, na forma da lei.

Art. 246. O Estado organizará e manterá serviço de geologia, hidrologia, meteorologia, estatística e cartografia, em consonância com a legislação federal, e de monitoramento das atividades direta e indireta vinculadas à mineração, de modo a permitir o registro, acompanhamento e fiscalização das concessões de direitos de pesquisa e exploração dos recursos minerais e hídricos em seu território.

Art. 247. O Estado participará do resultado da exploração dos recursos naturais em seu território e respectiva plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, nos termos da lei, e fiscalizará a compensação financeira decorrente dessa exploração, estabelecendo, em lei complementar, normas para a utilização dos recursos assim auferidos, resguardando o princípio da compensação social.

Art. 248. Será criado, através de lei, um conselho consultivo específico, voltado para o acompanhamento, avaliação, controle e fiscalização de todas as atividades, relacionadas à mineração ou a recursos hídricos.

Parágrafo único. O conselho será mantido pelo Estado e contará com a participação de representantes do Poder Público e, majoritariamente, de representantes da sociedade civil, particularmente entidades ligadas à questão de mineração e recursos hídricos, a ele competindo além de outras atribuições previstas em lei:

- a) opinar, obrigatoriamente, sobre a política minerária e hídrica;
- b) opinar, previamente, sobre a proposta orçamentária para o respectivo setor;
- c) assessorar o Poder Público em matéria de mineração e recursos hídricos.

Capítulo VI

Do meio ambiente

Art. 252. A proteção e a melhoria do meio ambiente serão prioritariamente, consideradas na definição de qualquer política, programa ou projeto, público ou privado, nas áreas do Estado.

Art. 253. É assegurada a participação popular em todas as decisões relacionadas ao meio ambiente e o direito à informação sobre essa matéria, na forma da lei.

Art. 254. O Poder Público Estadual realizará o zoneamento ecológico-econômico do Estado, de modo a compatibilizar o desenvolvimento com a preservação e a conservação do meio ambiente, bem como promoverá o levantamento e o monitoramento periódico da área geográfica estadual, de acordo com as tendências e desenvolvimento científico e tecnológico, de modo que o zoneamento ecológico-econômico esteja sempre atualizado, garantindo a conservação das amostras representativas dos ecossistemas.

Art. 255. Compete ao Estado a defesa, conservação, preservação e controle do meio ambiente, cabendo-lhe:

I – zelar pela conservação das florestas e reservas extrativistas, fomentando a restauração das áreas já degradadas ou exauridas, de acordo com as técnicas adequadas, bem como elaborar política específica para o setor;

II – zelar pelas áreas de preservação dos corpos aquáticos, principalmente, as nascentes, inclusive os “olhos d’água”, cuja ocupação só se fará na forma da lei, mediante estudos de impactos ambientais;

III – assegurar a diversidade das espécies e dos ecossistemas, de modo a preservar o patrimônio genético, biológico, ecológico e paisagístico e definir espaços territoriais a serem especialmente protegidos;

IV – promover a educação ambiental em todos os níveis e proporcionar, na forma da lei, informação ambiental em todos os níveis e proporcionar, na forma da lei, informação ambiental;

V – criar unidades de conservação da natureza, de acordo com as diversas categorias de manejo, implantando-as e mantendo-as com serviços indispensáveis às suas finalidades;

VI – estabelecer obrigatoriedades aos que explorem os recursos naturais, renováveis ou não, para, por seus próprios meios, procederem à recuperação do meio ambiente alterado, de acordo com a solução técnica aprovada pelos órgãos públicos competentes, envolvendo, na fiscalização, as entidades ligadas à questão ambiental ou representativas da sociedade civil, na forma da lei;

VII – realizar a integração das ações de defesa do meio ambiente com as ações dos demais setores da atividade pública;

VIII – criar um conselho específico, de atuação colegiada, que contará com a participação de representantes do Poder Público e, majoritariamente, da sociedade civil organizada, especialmente através de entidades voltadas para a questão ambiental, na forma da lei, que terá, dentre outras, as seguintes competências:

- a) acompanhar, avaliar, controlar e fiscalizar o meio ambiente;
- b) opinar, obrigatoriamente, sobre a política estadual do meio ambiente, oferecendo subsídios à definição de mecanismos e medidas que permitam a utilização atual e futura dos recursos hídricos, minerais, pedológicos, florestais e faunísticos, bem como o controle da qualidade da água, do ar e do solo, como suporte do desenvolvimento sócio-econômico;
- c) assessorar o Poder Público em matérias e questões relativas ao meio ambiente;
- d) emitir parecer prévio sobre projetos públicos ou privados, que apresentem aspectos potencialmente poluidores ou causadores de significativa degradação do meio ambiente como tal característica na lei.

§ 1º Todo e qualquer plano, programa, projeto, atividade ou obra potencialmente causadora de desequilíbrio ecológico ou de significativa degradação do meio ambiente, exigirá, na forma da lei, estudo prévio de impacto ambiental e só será autorizada sua implantação, bem como liberado incentivo, financiamento ou aplicação de recursos públicos, após aprovação na forma da legislação aplicável, pelo

órgão técnico de controle ambiental do Estado, ouvido o órgão de atuação colegiada de que trata o inciso VIII.

§ 2º Os órgãos da administração direta ou indireta do Estado não poderão contratar, conceder incentivos ou destinar recursos públicos a pessoas físicas ou jurídicas que descumprirem a legislação ambiental, ficando suspenso os contratos celebrados, enquanto perdurar o descumprimento.

§ 3º A implantação de projeto ou atividade, pública ou privada, que possa colocar em risco o equilíbrio ecológico ou provocar significativa degradação do meio ambiente, só será autorizada após consulta à população interessada, na forma da lei.

§ 4º As condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores a sanções administrativas, com aplicação de multas diárias e progressivas, na forma da lei e, nos casos de continuidade da infração ou reincidência, inclusive a redução do nível da atividade e a interdição independentemente da obrigação de restaurar os danos causados

§ 5º A pesquisa, a experimentação, a produção, o armazenamento, a comercialização, o uso, o transporte, a importação, a exportação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, domotóxicos, ecotóxicos, seus componentes e afins, no território paraense, estão condicionados a prévio cadastramento dos mesmos órgãos estaduais responsáveis pelos setores da ciência e tecnologia, indústria e comércio, agricultura, transporte, saúde e meio ambiente.

§ 6º As indústrias poluentes só serão implantadas em áreas, previamente delimitadas pelo Poder Público, respeitada a política de meio ambiente, e adotarão obrigatoriamente técnicas eficazes que evitem a contaminação ambiental.

Art. 256. As pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que exercem atividades consideradas poluidoras ou potencialmente poluidoras serão obrigadas a promover a conservação ambiental, pela coleta, tratamento e disposição final dos resíduos por elas produzidos, cessando com a entrega dos resíduos a eventuais adquirentes, quando tal for devidamente autorizado pelo órgão de controle ambiental competente, a responsabilidade daquelas e iniciando-se, imediatamente, a destes.

(...).

Art. 258. O Poder Público fiscalizará a circulação e o transporte de produtos perecíveis, perigosos ou nocivos, exigindo tratamento e acondicionamento adequado, na forma da lei, sendo obrigatória a estipulação de seguro contra danos ambientais pelo transportador ou produtor de cargas ou produtos que possam causar danos ao homem ou ao meio ambiente.

Art. 259. As empresas públicas ou privadas que realizarem obras de usinas hidrelétricas, de formação de barragens, ou outras quaisquer que determinam a submersão, exploração, consumo ou extinção de recursos naturais localizados em terras públicas ou devolutas, ainda que aforadas ou concedidas, ficarão obrigadas a indenizar o Estado, na forma que a lei definir.

Parágrafo único. Ocorrendo necessidade de desapropriação, no caso das obras referidas neste artigo, o valor da indenização será pago pelas empresas interessadas nas obras.

