



## **Parecer Técnico sobre a Resolução CONAMA 369/2006**

### **1 – INTRODUÇÃO**

A Resolução CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006 entrou em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União em 29 de março de 2006, e desde então tem gerado muitos problemas operacionais e grande polêmica principalmente no setor da mineração.

Esta resolução define os casos excepcionais em que o órgão ambiental competente pode autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente - APP, para a implantação de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental. São definidos, também, os critérios e procedimentos para a obtenção da referida autorização.

Diante da possibilidade atual em que o Ministério do Meio Ambiente, através do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, se propõe a discutir e solicitar sugestões dos segmentos públicos, privados e a sociedade civil sobre a Resolução CONAMA Nº 369, no que diz respeito a pontos conflitivos, portanto, pressupondo-se a necessidade de proceder alterações da mesma, é que nos posicionamos oportunamente. Entende-se tal medida como tentativa primordial de se chegar a termo comum, facilitando o seu integral cumprimento e absoluta aplicabilidade, distante de interpretações de cada órgão licenciador. Para efeito de análise, reporta-se apenas as questões inerentes a atividade mineral.

De tal ordem, há de se mencionar que urgem medidas visando conciliar dúvidas, permitindo, assim, um entendimento único da referida Resolução. Da forma como vem sendo enfocada dificulta sensivelmente o trato da matéria quando o empreendimento proposto está inserido em APPs, não havendo, ainda, consenso sobre as intervenções permitidas, bem como a correta maneira de se proceder.

Muito se tem discutido em vários fóruns realizados pelo País sem que até o momento tivesse obtido uma conclusão plausível sobre complexo problema, onde interesses distintos se associam, com entrave e embates constantes envolvendo as atividades de meio ambiente x mineração, de certa forma previsível, dadas às características antagônicas de cada um.

### **2 - FUNDAMENTAÇÃO**

A Resolução CONAMA Nº 369 tem como sua principal condição regulamentar o que se apresenta no constante do Código Florestal, Lei Nº 4771/65, artigo 1º, parágrafo 2º, incisos IV e V bem como o artigo 4º da mesma. Desta forma, complementa-se que possuem redação determinada pela Medida Provisória 2166-7/2001.

Cabe a questão: mediante o previsto no bojo dos artigos 1º ao 4º do Código Florestal e da Resolução CONAMA 369/2006, cabe-nos argüir o seguinte: é possível compatibilizar a ocupação e o uso racional com fins econômicos de áreas de preservação permanente - APP?

Somos de opinião que sim, é possível, ainda que possamos argumentar que não seja o ideal. As áreas de preservação permanente possuem função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas, como bem destacou o inciso II do parágrafo 2º do artigo 1º do Código Florestal (Ambiental Urbano – outubro de 2007).

Em 2006, com a edição da Resolução CONAMA Nº 369, conseguiu-se chegar a um relativo consenso - a questão ainda não foi pacificada, nem será totalmente. Tal Resolução enfrentou, finalmente, um assunto que já deveria ter sido discutido com seriedade há muito tempo, desde as décadas de desenvolvimento agrícola, na zona rural, aos tempos atuais de desenvolvimento desordenado das cidades. Ambos



movimentos, por não atenderem uma legislação adequada para as suas respectivas épocas, acabaram por antropizar parte considerável dessas áreas de importância ambiental.

A realidade presente, na qual o homem é peça fundamental, assume papel decisivo e irá mostrar de pronto a possibilidade de intervenção ou supressão de vegetação em APP's, seja por motivos de utilidade pública e interesse social ou ainda intervenção ou supressão de vegetação em APP's eventual e de baixo impacto ambiental, conforme prevêem os artigos 2º, I e II, e 11, respectivamente, da Resolução CONAMA N° 369/2006.

O que se deve ter como paradigma nessas ocasiões passa pelo entendimento de que no meio ambiente natural, deva se privilegiar a qualidade do meio ambiente natural, permitindo, de modo mais restrito possível, o desenvolvimento de atividades em benefício do ser humano, sendo o caso indiscutível da mineração, cujos produtos dela conseqüentes são de primordial necessidade do homem, assim se enquadrando tanto ser de utilidade pública, quanto de interesse social.

### **3 – AS QUESTÕES: UTILIDADE PÚBLICA X INTERESSE SOCIAL**

Relativo às atividades de mineração, é preciso registrar, na Resolução n° 369/06, um avanço na percepção de características intrínsecas a essa atividade, ao reconhecê-la como de utilidade pública. Ou seja, reconheceu-se que o mineral explorado é, constitucionalmente, um bem da União, cuja exploração é autorizada no interesse nacional.

Além de reconhecer que o bem mineral é um bem da União, de interesse nacional, reconheceu-se também que o mineral é um bem estático e existe na natureza em virtude de fatores geológicos específicos, portanto, está onde a natureza impôs condições para tal, também, é fato que sua localização não obedece a vontade do homem, sendo recurso raro, não optando pela ocorrência no universo, vindo a ser um bem essencial para todas as atividades antrópicas.

Entretanto, ao classificar, não a atividade mineração como de interesse público, mas substâncias minerais de forma diferenciada, e ainda acrescentar restrições sem respaldo legal (pressupondo-se interesse apenas do particular), tem-se o equívoco. Gerou: inconsistências jurídicas, aumentando ainda mais a atual judicialização da gestão ambiental; imensas dificuldades para a aplicação da norma; e, um impacto social de grandes proporções (Boson, 2006).

Chamamos então a atenção para a exploração de areia, argila, saibro e cascalho que são consideradas como exceção e enquadradas na categoria interesse social e a previsão, para as rochas de uso direto na construção civil, de exigências específicas, diferentes das formuladas para as demais substâncias. Destaque também para a inclusão de nova excepcionalidade, com a proibição da ocorrência da atividade mineração, mesmo sendo de utilidade pública ou de interesse social, em veredas, restingas, manguezais e dunas (Boson, 2006).

As substâncias minerais, areia, argila, saibro e cascalho são aplicados, ou melhor, são essenciais para as atividades de construção civil e para algumas atividades industriais, tais como: moldes de fundição e indústrias de transformação (vidros, abrasivos, siderurgia, ferro-ligas, refratários, dentre outros). Afora tais quesitos, são portadores de outros minerais de interesse econômico, como os de propriedade radioativa de grande aplicação na medicina e energia, constituindo-se em insumos para importantes atividades de conservação ambiental, como o tratamento de águas e esgotos, além de ser vetor de desenvolvimento regional, sustentabilidade, interiorização, descentralização econômica e inclusão social.

Outrossim, por suas características físicas de ocorrência, associada a uma viabilidade econômica de exploração (na qual a logística do transporte é fator preponderante) a exploração de tais minerais ocorre com a interferência em APP's, incluindo nascentes. Particularmente, a mineração de argila sempre vai interferir em várzeas (Bóson, 2006), a extração de areia em leitos de rios em FMPs, a mineração de brita e rochas ornamentais em nascentes e topo de morro, por vezes zonas de encostas envolvendo declividade. São condicionantes próprios, não nos competindo discutir, tampouco ignorar as regras.



A abordagem destes princípios é absolutamente pertinente, visto que se constitui como paradigma seja lá onde os ditos minerais ocorram, sendo de difícil compatibilização a atividade mineral e o meio ambiente, mediante o aplicativo da legislação vigente, quase sempre optando-se por atribuir a mineração pesadas sanções, até mesmo a negativa da atividade. É esse o caso do Estado do Rio de Janeiro, o qual tem nos minerais não metálicos, de uso direto na construção civil, o forte da sua mineração, evidente não se argüindo o petróleo, responsável que é pela produção de 85% da produção nacional.

Ao estabelecer regras para a autorização das atividades nas áreas permitidas, seja a 'substância mineral' de utilidade pública ou de interesse social, a situação da efetividade de aplicação dessa Resolução nº 369/06 se torna contraditória pelo fato de discriminar as substâncias minerais quando na realidade deveriam pertencer a mesma categoria (utilidade pública). A título de exemplo destacam-se aquelas referentes à averbação da Reserva Legal, à garantia de uma equipe multidisciplinar de profissionais, desde a elaboração do EIA/Rima até o encerramento da atividade minerária, à exigência da existência de um plano de ordenamento territorial para a autorização da atividade, colocando a atividade mineração de rochas para agregados a mercê da inoperância ou morosidade dos órgãos públicos, dentre outros. A situação é tão complicada, que o próprio Ministério do Meio Ambiente, toma a iniciativa de promover vários encontros para traçar caminhos de entendimento dessa norma visando possibilidades para sua aplicação (Bóson, 2006).

A partir deste entendimento diferenciado em relação as substâncias minerais a sociedade brasileira acaba sendo prejudicada. Particularmente, aquela desprovida de um programa habitacional que venha solucionar o grave problema de prover o cidadão com uma mínima condição de moradia. Quem sofre é o micro e pequeno empreendedor, que tem na atividade seu sustento, sem acesso às discussões ambientais, seja para que se engaje nessa bandeira, seja para alcançar a legalidade e ser reconhecido também como cidadão e não como marginal. Enfim, quem sofre é o meio ambiente, pois a falta de clareza e a falta de exequibilidade das normas, não impedem nenhuma ação desfavorável à conservação ambiental, ao contrário, estimula as ações clandestinas, colocando todos na vala comum. Dessa forma, mesmo aqueles que exploram os recursos naturais com um mínimo de cuidado, se sentem desestimulados (Bóson, 2006). Também neste aspecto comunga-se com as afirmativas, não sendo outro caso da mineração no Estado do Rio de Janeiro que sofre com as conseqüências diretas da falta de critérios bem definidos da legislação, assim como indefinição do órgão ambiental competente no processo de licenciamento da atividade mineral.

#### 4 – CASOS DE EXCEPCIONALIDADE



À luz do nosso entendimento, a grande polêmica gerada por esta Resolução vem justamente da definição de “projetos de utilidade pública” e “projetos de interesse social” constantes do seu Artigo 2º, que discrimina as atividades de extração mineral por substância mineral. Neste contexto, o que se denota resumidamente serem as atividades de extração de areia, cascalho, argila e saibro definidas como de “interesse social”, enquanto a extração de todas as demais substâncias minerais, em destaque brita, é definida como sendo incompreensivelmente classificadas na condição de “utilidade pública”, causando enorme embaraço no trato da questão.

Acontece que, pela Resolução CONAMA 369, é vedada a intervenção ou supressão de vegetação em APP de nascentes, veredas, manguezais e dunas originalmente desprovidas de vegetação, salvo nos casos de utilidade pública (Parágrafo 1º do Artigo 1º).

De forma concreta, assim, a Resolução CONAMA 369 confere um tratamento diferenciado à exploração de substâncias minerais. Como exemplo, uma mineração de calcário, enquadrada como de “utilidade pública” pode obter uma autorização para intervenção em APP de uma nascente, porém, para uma mineração de argila, enquadrada como sendo de “interesse social”, o que se conclui ser esta mencionada intervenção vedada.

Este tratamento diferenciado não está amparado por justificável embasamento técnico, cabendo colocar que prejudica um segmento de grande importância que é o da mineração de agregados para construção civil, cuja característica básica está o de fornecimento de matéria-prima para obras públicas e construções residenciais. Todos eles se enquadram em áreas onde inexitem alternativas técnicas e absoluta rigidez locacional.

## 5 - ATIVIDADES DE PESQUISA E EXTRAÇÃO DE SUBSTÂNCIAS MINERAIS

### 5.1 - Artigo 7º - Das atividades de Pesquisa e Extração de Substâncias Minerais

- **Utilidade pública** - pesquisa e extração mineral, *exceto areia, argila, saibro e cascalho*;
- **Interesse Social** - pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho.

#### 5.2 – Diferença básica

Intervenção ou supressão de vegetação em nascentes, dunas vegetadas e mangues somente nos casos de **utilidade pública**.

**CFF- Art. 4º, §5º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, ou de dunas e mangues, de que tratam, respectivamente, as alíneas "c" e "f" do art. 2º deste Código, somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.**

- **Extração – regra: EIA/RIMA. Exceção: outros estudos ambientais.**



- **Pesquisa - regra: estudo ambiental. Exceção: EIA/RIMA**

Portanto, ao que se pode denotar fica transparente o que representa haver situações distintas quanto à classificação das substâncias minerais, cujas ocorrências já devidamente explicadas são pontuais e de cunho natural, não nos optando pela sua escolha no que concerne a extração mineral. Ambos os casos estão intimamente ligados, pois a associação dessas substâncias minerais se interligam a Áreas de Preservação Permanente – APPs, na maioria das vezes sem opções ofertadas.

Quanto à obrigatoriedade de apresentação de EIA-RIMA também é de difícil aceitação e realização, visto que os depósitos minerais dessas substâncias são quase sempre de pequena monta, pouco volume e valor comercial agregado, ao contrário, impõem significativo atributo social. Em se tratando de estudos reconhecidamente caros e específicos, há grandes possibilidades de não se ter condições de cumpri-la, comprometendo a sua exequibilidade, portanto, trazendo prejuízos sensíveis a toda cadeia produtiva, mormente no campo da construção civil.

Além do mais, tem-se que pensar no tamanho e marcantes diferenças econômicas, raciais, sociais, geográficas, geológicas do nosso País, razão pela qual a amplitude de uma norma ou legislação imposta tem sua aplicabilidade no conjunto do território nacional, sendo prudente que se busque algo o mais próximo possível da racionalidade para o seu efetivo sucesso. Só assim chegaremos a um consenso, com o aval da maioria, acrescido da marca da legalidade, fundamental no estado de direito.

## 6 – CONCLUSÕES:

Tendo em vista a análise exposta no presente texto, o Departamento de Recursos Minerais do Estado do Rio de Janeiro se embasa na sua experiência na atuação junto ao setor mineral do Estado onde desenvolve além de atividades de fiscalização ambiental como suporte ao órgão ambiental e realização de vistorias técnicas em atendimento aos Ministérios Públicos (Federal e Estadual), realiza junto as associações empresariais e de pesquisa no desenvolvimento de soluções na melhoria do aproveitamento mineral envolvendo aspectos de minimização de impactos ambientais causados pelas atividades de exploração. Além disso, o DRM-RJ representando o Serviço Geológico do Estado do Rio de Janeiro afirma baseado em sua competência técnica que os bens minerais enquadrados no **Art 2º, item II alínea d** (areia, argila, saibro e cascalho) não podem ser diferenciados de todos os demais bens minerais existentes por se tratarem de recursos minerais como toda e qualquer substância mineral existente. E de acordo com o **Art. 20, item IX, São Bens da União os recursos minerais, inclusive os do subsolo**.

Tais bens minerais (areia, argila, saibro e cascalho) constituem ainda nos principais insumos para as obras de construção civil, incluindo-se as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte de saneamento básico, captação e condução de água e construções de sistemas de tratamento de efluentes essenciais à população e que são tratados na Resolução CONAMA 369/2006 como sendo casos de **Utilidade Pública**.

Sendo assim, entendemos que se faz necessária a correção deste item onde sugere-se que dada a incontestável importância, as substâncias minerais definidas como argila, saibro, areia e cascalho, assim como todas as demais existentes no ambiente e definidas como recurso mineral devem ser consideradas como sendo de **Utilidade Pública**.

Desta forma, acreditamos que se faça necessária a criação de um Grupo Técnico para discutir a REVISÃO do texto da Resolução CONAMA 369/2006, a fim de dirimir este equívoco de identificação técnica, como eventuais outros que possam ocorrer e que sejam referidos às demais áreas e setores que estão abrangidos nesta Resolução.



São as nossas considerações.

Atenciosamente,

**Debora Toci**  
**Coord. de Meio Ambiente e Proj. Especiais do DRM-RJ**  
Matrícula: 400.793-6