

JMPMG JURÍDICO

Edição Especial Mineração • 2012
www.mp.mg.gov.br/mpmjuridico • ISSN 1809-8673

Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais



ESPECIAL MINERAÇÃO

Carlos Alberto Valera

Marcelo Azevedo Maffra

Carlos Eduardo Ferreira Pinto

Marcos Paulo de Souza Miranda

Cristina Kistemann Chiodi

Marta Alves Larcher

Francisco Chaves Generoso

Mauro da Fonseca Ellovitch

Luciano José Alvarenga

Tereza Cristina Santos Barreiro

APRESENTAÇÃO

Atuação do Ministério Público e o controle das atividades minerárias

A atividade minerária, base da indústria de transformação, produz, notoriamente, significativos impactos ambientais, sociais e culturais negativos, dedicando, não por acaso, a atual Constituição brasileira (CF/1988) preceito especial ao determinar que o explorador de recursos minerais seja obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei (CF/1988, art. 225, § 2º).

Sem embargo, pela razão de o Direito Ambiental ter como um de seus pilares os princípios da prevenção e da precaução, não se pode resumir a tutela dos recursos minerais – e, por inter-relação, dos diferentes tipos de ambientes nos quais eles se inserem – às medidas de caráter corretivo ou reparatório. Os atores sociais e institucionais envolvidos em processos decisórios atinentes a tais recursos e ambientes devem buscar, *prima facie*, evitar a ocorrência de danos ambientais e sociais. Por seu turno, cabe aos agentes produtivos da mineração exercer suas atividades respeitando a qualidade do meio ambiente – patrimônio comum da coletividade –, conforme consagram as modernas declarações internacionais de direitos e a própria Constituição Federal que, lembre-se, erige a defesa do meio ambiente a *princípio* norteador de todas as atividades econômicas (CF/1988, art. 170, VI).

Em consideração a tais premissas, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais tem priorizado a adoção de medidas preventivas e resolutivas de conflitos envolvendo o aproveitamento econômico de recursos minerais,

exercendo o irrenunciável controle da legalidade dos licenciamentos ambientais e reconhecendo a solução extrajudicial como a mais adequada alternativa para solucionar as questões ambientais, sem jamais renunciar, quando necessário, à intervenção do Poder Judiciário, cada vez mais atento a tais demandas.

Em havendo danos irreparáveis ao meio ambiente, a atuação institucional, em regra, prestigia as compensações ecológicas àquelas meramente financeiras, assegurando a definição de medidas de valia ao ambiente afetado como, por exemplo, a implantação e a regularização de unidades de conservação e demais áreas protegidas; contando, para tal, com a sempre oportuna e conveniente parceria do Estado de Minas Gerais.

Ao ensejo da *Rio+20*, Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, que discute os rumos do desenvolvimento socioeconômico e da conservação ambiental para as próximas décadas e gerações, esta edição especial da revista *MPMG Jurídico* apresenta valiosas contribuições de integrantes de nossa Instituição para a compreensão do real papel do *Parquet* para assegurar a efetiva sustentabilidade das atividades minerárias.

Boa leitura!

Luciano Luz Badini Martins

Promotor de Justiça

Coordenador do CAO-MA

CONSELHO EDITORIAL

Conselheiros

Procurador de Justiça Adilson de Oliveira Nascimento

Promotor de Justiça Cleverson Raymundo Sbarzi Guedes

Promotor de Justiça Emerson Felipe Dias Nogueira

Promotor de Justiça Leonardo Barreto Moreira Alves

Promotor de Justiça Marcos Paulo de Souza Miranda

Promotor de Justiça Renato Franco de Almeida

Promotor de Justiça Rodrigo Iennaco de Moraes

Conselheiros Convidados

Prof. Carlos Francisco Molina del Pozo (Universidad de Alcalá, Espanha)

Prof. Giovanni Aldo Luigi Allegretto (Investigador Sênior - Centro de Estudos Sociais - Coimbra / Portugal)

Prof. Antônio Gidi (Houston University, USA)

Prof. Eduardo Ferrer Mac-Gregor (Universidad Nacional Autónoma de México, México)

Prof. Eduardo Martinez Alvarez (Universidad Del Museo Social Argentino, Argentina)

Prof. Juan Carlos Ferré Olivé (Universidad de Huelva, Espanha)

Prof. Mário Frota (Associação Portuguesa de Direito do Consumo, Portugal)

Prof. Michael Seigel (University of Florida, EUA)

Prof. Vittorio Manes (Universidade de Salento, Itália)

Ministro Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin (Ministro do STJ)

Desembargador João Cancio de Mello Junior (Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais)

Prof. Aziz Tuffi Saliba (Fundação Universidade de Itaúna)

Procurador da República Elton Venturi (Curitiba/PR)

Prof. Humberto Theodoro Júnior (UFMG)

Prof. José Aroudo Mota (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Paraná)

Prof. Juarez Estevam Xavier Tavares (Subprocurador-Geral da República, UERJ)

Prof^a. Jussara S. A. Nasser Ferreira (Fundação Universidade de Itaúna)

Prof. Leonardo Silva Nunes (Faculdade de Negócios de Belo Horizonte)

Prof. Luciano José Alvarenga (Professor no Centro de Atualização em Direito - CAD, Universidade Gama Filho, Pesquisador filiado à Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC)

Prof. Luiz Flávio Gomes (Coordenador Rede LFG – São Paulo)

Prof. Luiz Manoel Gomes Júnior (Fundação Universidade de Itaúna)

Prof^a. Maria Garcia (PUC/SP)

Prof^a. Maria Tereza Aina Sadek (USP)

Prof. Mário Lúcio Quintão Soares (PUC/MG)

Prof^a. Miracy Barbosa de Sousa Gustin (UFMG)

Prof. Nelson Nery Junior (PUC/SP)

Prof. Nilo Batista (UERJ)

Prof. Ricardo Carneiro (Fundação João Pinheiro)

Prof^a. Rosânia Rodrigues de Sousa (Fundação João Pinheiro)

Prof. Rosemiro Pereira Leal (PUC/MG)

Promotor de Justiça Robson Renault Godinho (Estado do Rio de Janeiro)

Promotor de Justiça Emerson Garcia (Estado do Rio de Janeiro)

Promotora de Justiça Cristina Godoy de Araújo Freitas (Estado de São Paulo)

Promotor de Justiça José Roberto Marques (Estado de São Paulo)

Promotor de Justiça Dermeval Farias Gomes Filho (Distrito Federal e Territórios)

Promotor de Justiça Luciano Coelho de Ávila (Distrito Federal e Territórios)

PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

Procurador de Justiça Alceu José Torres Marques

DIRETOR DO CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL

Procurador de Justiça Rogério Filippetto de Oliveira

COORDENADOR PEDAGÓGICO DO CENTRO DE ESTUDOS
E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL

Promotor de Justiça Gregório Assagra de Almeida

SUPERINTENDENTE DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO

Ana Rachel Brandão Ladeira Roland

DIRETORA DE PRODUÇÃO EDITORIAL

Alessandra de Souza Santos

PROJETO GRÁFICO

João Paulo de Carvalho Gavidia

Victor Duarte Fioravante (Estágio Supervisionado)

DIAGRAMAÇÃO

João Paulo de Carvalho Gavidia

Victor Duarte Fioravante (Estágio Supervisionado)

CAPA

João Paulo de Carvalho Gavidia

Victor Duarte Fioravante (Estágio Supervisionado)

Fotografia: <http://cromavista.ricardomartin.info/minas-de-rio-tinto/009>

REVISÃO

Diana Cardoso Martins

Josane Fátima Barbosa

Leonardo Ribeiro Mota (estágio supervisionado)

Lorena Coelho da Fonseca (estágio supervisionado)

Patrícia Brandão Cordeiro

FOTOGRAFIA

<http://cromavista.ricardomartin.info/minas-de-rio-tinto/009>

EDITORAÇÃO E COPIDESQUE

Helena Carvalho Moysés

COLABORADORES

Carlos Alberto Valera

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Coordenador Regional das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente das Bacias Hidrográficas do Rio Paranaíba e Baixo Rio Grande. Mestre em Direito Público.

Carlos Eduardo Ferreira Pinto

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Coordenador Regional das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente das Bacias dos Rios das Velhas e Paraopeba.

Cristina Kistemann Chiodi

Assessora Jurídica do Núcleo de Apoio ao Licenciamento Ambiental do CAOMA/MPMG. Especialista em Gestão Ambiental pela FEA-FUMEC. Mestre em Ciências Ambientais pela Universidade Estadual de Minas Gerais - UEMG.

Francisco Chaves Generoso

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Coordenador Regional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente das Bacias dos Rios Jequitinhonha e Mucuri. Ex-Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Tocantins.

Luciano José Alvarenga

Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Ciências Naturais pela Universidade Federal de Ouro Preto. Pesquisador filiado à Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência.

Marcelo Azevedo Maffra

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Coordenador Regional de Meio Ambiente das Promotorias de Justiça Integrantes das Bacias dos Rios Paracatu, Urucuia e Abaeté.

Marcos Paulo de Souza Miranda

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Coordenador da Promotoria Estadual de Defesa do Patrimônio Cultural e Turístico de Minas Gerais. Especialista em Direito Ambiental. Doutorando em Ciências Jurídicas e Sociais. Secretário da Associação Brasileira do Ministério Público de Meio Ambiente - ABRAMPA. Coordenador da área de Patrimônio Cultural da Rede Latino-Americana do Ministério Público de Meio Ambiente. Professor de Direito Processual Ambiental e de Direito do Patrimônio Cultural no Curso de Pós-Graduação do Centro de Atualização em Direito e Professor de Direito do Patrimônio Cultural no Curso de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Faculdade Milton Campos - BH.

Marta Alves Larcher

Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Coordenadora Estadual das Promotorias de Justiça de Defesa da Habitação e Urbanismo.

Mauro da Fonseca Ellovitch

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Coordenador Regional das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente das Comarcas Integrantes da Bacia do Alto São Francisco

Tereza Cristina Santos Barreiro

Analista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Assessora Jurídica do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente - CAOMA/MPMG. Especialista em Direito Empresarial pelo Instituto de Educação Continuada - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

SUMÁRIO

08

A PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRODUTIVO NA PROTEÇÃO AMBIENTAL: UM OLHAR EM LINHAS *GERAES*

Luciano José Alvarenga

12

EMPREENDIMENTOS MINERÁRIOS E ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL

Tereza Cristina Santos Barreiro

17

AS CONDICIONANTES NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS MINERÁRIOS

Francisco Chaves Generoso

21

LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS MINERÁRIOS E SEU CONTROLE JUDICIAL

Mauro da Fonseca Ellovitch

27

COMPENSAÇÃO AMBIENTAL E EMPREENDIMENTOS MINERÁRIOS

Carlos Eduardo Ferreira Pinto

33

A AVALIAÇÃO AMBIENTAL INTEGRADA DOS IMPACTOS CUMULATIVOS E SINÉRGICOS DOS EMPREENDIMENTOS MINERÁRIOS

Carlos Alberto Valera

41

A MINERAÇÃO NA LEI DA MATA ATLÂNTICA

Cristina Kistemann Chiodi

47

A RESPONSABILIDADE CIVIL DECORRENTE DE ACIDENTES AMBIENTAIS DEFLAGRADOS POR EVENTOS DA NATUREZA – O CASO DO ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE REJEITOS EM MIRAÍ

Marta Alves Larcher

53

MINERAÇÃO EM ÁREAS DE OCORRÊNCIA DE PATRIMÔNIO ESPELEOLÓGICO

Marcos Paulo de Souza Miranda

61

A COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS VISANDO A REPARAÇÃO DE DANOS AMBIENTAIS DECORRENTES DA MINERAÇÃO

Marcelo Azevedo Maffra

65

JURISPRUDÊNCIAS SELECIONADAS SOBRE ATIVIDADES MINERÁRIAS

Marcos Paulo de Souza Miranda

A PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRODUTIVO NA PROTEÇÃO AMBIENTAL: UM OLHAR EM LINHAS GERAES

Luciano José Alvarenga

Assessor do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Um grande número de recensões teóricas acerca dos princípios do Direito Ambiental brasileiro inclui entre eles o chamado “princípio da intervenção obrigatória do Estado na proteção do meio ambiente”. Atribui-se ênfase, nessas recensões, ao item 17 da Declaração de Estocolmo (1972) e ao art. 225, *caput*, da Constituição da República (1988), que, como observa Mirra (1996), consagraram expressamente

[...] o *dever* de o Poder Público atuar na defesa do meio ambiente, tanto no âmbito administrativo, quanto no âmbito legislativo e até no âmbito jurisdicional, cabendo ao Estado adotar as políticas públicas e os programas de ação necessários para cumprir esse dever imposto. (MIRRA, 1996, p. 56, grifo do autor).

Pode-se acrescentar a esses dispositivos o texto do art. 2º, I, da Lei Federal nº 6.938/1981, que estabelece a “ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo” como um dos princípios da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Acentua-se, então, o caráter compulsório da atividade dos órgãos e agentes estatais na promoção e preservação da qualidade ambiental, pelo que se considera pertinente “[...] exigir do Poder Público o exercício efetivo das competências ambientais que lhe foram outorgadas, evidentemente com as regras e contornos previstos na Constituição e nas leis.” (MIRRA, 1996, p. 56).

Os estudiosos do Direito Ambiental também são acordes em reconhecer a existência e a validade do “princípio da participação cidadã na proteção do meio ambiente”, que tem como uma de suas principais fontes o *Princípio 10* da declaração resultante da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), que assim enuncia:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada

de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito a compensação e reparação de danos. (SILVA, 2002, p. 65).

No Brasil, o princípio em comento tem fulcro constitucional e decorre, genericamente, do regime de *democracia semidireta*, instituído no País pelo art. 1º, parágrafo único, da Constituição da República (1988), e do caráter fundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tratado pelo art. 225, *caput*, do texto constitucional como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, para cuja realizabilidade devem concorrer o Poder Público e a coletividade. Leituras menos ortodoxas do princípio em foco reconhecem manifestações da participação cidadã *para além* das formas convencionais, *i.e.*, mediadas pelo Estado. Dessa perspectiva, protestos, formas de organização e articulação social, mobilizações em rede, ações levadas a efeito pelos Novos Movimentos Sociais (NMS) etc., apesar de não encontrarem referências expressas na legislação, podem ser compreendidas como expressões concretas do princípio da participação cidadã (SÁNCHEZ, 1996).

Entretanto, não se atribui atenção proporcional ao tema referente à “participação de atores produtivos na promoção do direito fundamental ao meio ambiente”, embora não sejam raros preceitos declarativos da responsabilidade das empresas no que diz respeito à garantia e à promoção da qualidade ambiental. No plano jurídico constitucional, destaca-se o art. 170, VI, que inclui a “defesa do meio ambiente” como princípio da ordem econômica. A proteção das bases naturais e culturais da vida individual e coletiva é indispensável “[...] à realização do fim dessa ordem, o de *assegurar a todos existência digna*. Nutre também, ademais, os ditames da *justiça social*” (GRAU, 1990). Não é demasiado acentuar, adicionalmente, o próprio art. 225, *caput*, que, pela expressão “coletividade”, também abarca pessoas físicas e jurídicas do setor produtivo como destinatárias do dever de proteção do meio ambiente, para as presentes e futuras gerações. Neste marco, são oportunas as observações de Derani (1998), a propósito da inter-relação entre o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o modo como devem desenvolver-se as atividades econômicas no Brasil, à luz da Constituição/1988. Segundo a estudiosa:

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito à vida e à manutenção das bases que a sustentam. [...] este direito fundamental é uma conquista prática pela conformação das atividades sociais, que devem garantir a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, abster-se da sua deterioração, e contruir a melhoria geral das condições de vida na sociedade. [...] As relações travadas em sociedade destinadas à reprodução de riquezas não podem prescindir de avaliações destinadas a garantir a manutenção do meio e a reprodução dos recursos naturais utilizados. [...] A realização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pressupõe a obediência ao princípio da defesa do meio ambiente nas atividades econômicas. Sendo um direito fundamental a ser construído na atividade social, somente a atividade social – por conseguinte a atividade econômica – que contemple o princípio da defesa do meio ambiente poderá concretizá-lo. Assim, será conforme o direito aquela atividade que no seu desenvolvimento orienta-se na defesa do meio ambiente e, deste modo, contribui na concretização do direito fundamental social ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (DERANI, 1998, p. 97, 99, 100)

É preciso ter em consideração, adicionalmente, a Lei nº 6.938/1981, que, na condição de um dos marcos do atual Direito Ambiental brasileiro, fixou vários preceitos afirmativos da responsabilidade empresarial no que concerne à proteção das bases naturais e culturais essenciais à existência individual e coletiva. Sublinha-se a exigência atinente à “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” (art. 4º, I), um dos preceitos que traduzem o anseio do direito brasileiro por modos de vida que não sejam antinômicos em relação às condições naturais de funcionamento dos sistemas naturais. Merece ênfase, sobremaneira, o dispositivo previsto na Lei da PNMA segundo o qual: “As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.” (art. 5º, parágrafo único).

Entrementes, ainda se verifica, na realidade, que a prática de um grande número de atores produtivos, inclusive no âmbito das atividades de mineração, dista, e muito, dos seus discursos. Com a acuidade crítica que lhe é própria, Galeano (2011) observa que:

As empresas mais exitosas do mundo são também as mais eficazes contra o mundo. [...] Essas empresas, as mais devastadoras do planeta, figuram nos primeiros lugares entre as que ganham mais dinheiro. Também, são as que mais dinheiro gastam: na publicidade, que converte magicamente a contaminação em filantropia [...]. (GALEANO, 2011, p. 222-223).¹

¹ Texto original: “Las empresas más exitosas del mundo son también las más eficaces contra el mundo. [...] Esas empresas, las más devastadoras del planeta, figuran en los primeros lugares entre las que más dinero ganan. Son, también, las que mas dinero gastan: en la publicidad, que convierte mágicamente la contaminación en filantropía [...]” (GALEANO, 2011, p. 222-223).

De fato, poucas são as empresas, nomeadamente entre as de grande porte, interessadas em adotar medidas de *prevenção* de riscos e danos ambientais e em alocar investimentos significativos para a *reinvenção ecológica* dos processos produtivos. A maioria delas padece da baixa capacidade de inovar e se acomoda na utilização das chamadas soluções de “fim de tubo” (MILANEZ, 2009, p. 84). Para além de uma “ciência regulatória” ou “setorial”, não raramente submissa aos interesses de determinado grupo ou setor econômico (JASANOFF, 1995), investigações demonstram que a maioria das empresas dos Estados de Minas Gerais e de São Paulo é *reacionária* às demandas socioambientais por aprimoramentos de seus processos produtivos (GUTBERLET, 1996; HOCHSTETLER, 1997, 2002). Quando pressionadas a adotar uma postura ativa nesse sentido, procuram apenas corrigir problemas pontuais seguindo a lógica “*end of pipe*”. Por outro lado, num contexto mais amplo, a maior parte das empresas brasileiras percebe os investimentos favoráveis à proteção ambiental como um encargo financeiro, e não como uma estratégia para aumento de competitividade. Dessa perspectiva, a legislação ambiental continua a ser encarada no mundo empresarial como um “entreve” à viabilidade econômica e gerencial de projetos.

Essa condição da realidade suscita uma reflexão crítica. As gentes das *Geraes* têm vindo a se afirmarem historicamente como uma sociedade em permanente reinvenção, como referiu a professora Laura de Mello e Souza², com apoio no pensamento de Sérgio Buarque de Hollanda. O resgate a esse traço característico do povo mineiro – compreende-se – pode inspirar novas posturas empresariais, nomeadamente no âmbito das atividades minerais, visando à compatibilização de seus processos produtivos com a dinâmica ecológica dos sistemas naturais e com os demais aspectos da proteção da qualidade ambiental (preservação do patrimônio cultural, do bem-estar na cidade etc.).

O Direito Ambiental brasileiro também oferece contributos a esse processo de transformação ao consagrar preceitos que, interpretados de modo integrado, conferem existência e validade ao que se poderia designar como “princípio da participação obrigatória das empresas na reinvenção de processos produtivos”. Acentua-se, assim, que a busca espontânea e incessante pelo cumprimento da legislação ambiental e, para além disso, pela promoção de práticas efetivamente comprometidas com a proteção da vida, consiste num dever de todos, e talvez, precipuamente, do setor produtivo.

² SOUZA, Laura de Mello e. *A mineração e a sociedade movediça*. Palestra proferida no seminário “Atualidades em Sérgio Buarque de Hollanda”. São Paulo/SP: Instituto de Estudos Brasileiros da Universidade de São Paulo (IEB/USP), entre 13 e 16 de setembro de 2011.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 23 abr. 2012.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 23 abr. 2012.

DERANI, Cristiane. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: direito fundamental e princípio da atividade econômica. *Advocacia pública & sociedade*, São Paulo, n. 3, p. 91-101, 1998.

GALEANO, Eduardo. *Patatas arriba: la escuela del mundo al revés*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, p. 255-257, 1990.

GUTBERLET, Jutta. *Produção industrial e política ambiental: experiências de São Paulo e Minas Gerais*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1996.

HOCHSTETLER, Kathryn. Brazil. In: WEIDNER, H.; JÄNICKE, M. (Org.). *Capacity building in national environmental policy: a comparative study of 17 countries*. Berlin: Springer, p. 69-95, 2002.

HOCHSTETLER, Kathryn. The evolution of the Brazilian environmental movement and its political role. In: CHALMERS, D. et al. (Org.). *The new politics of inequality in Latin America: rethinking participation and representation*. Oxford/New York: Oxford University Press, p. 192-216, 1997.

JASANOFF, Sheila. Procedural choices in regulatory science. *Technology in society*, n. 17, p. 279-293, 1995.

MILANEZ, Bruno. Modernização ecológica no Brasil: limites e perspectivas. *Desenvolvimento e meio ambiente*, Curitiba, n. 20, p. 77-89, jul./dez. 2009.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios fundamentais do Direito Ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 2, p. 50-66, abr./jun. 1996.

SÁNCHEZ, Luís Enrique. Os papéis da Avaliação de Impacto Ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 0, 1996.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4 ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

Revisado por:

Patrícia Brandão Cordeiro





EMPREENDIMENTOS MINERÁRIOS E ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL

Tereza Cristina Santos Barreiro

Analista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Princípio da prevenção

O licenciamento se destaca como um dos mais importantes instrumentos de gestão ambiental, previsto na Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), sendo corolário do princípio da prevenção.

No entanto, para que o Estado aplique com eficiência o princípio da prevenção, faz-se necessário que o licenciamento seja conduzido com respeito à legalidade, visando garantir a sustentabilidade ambiental na autorização de empreendimentos potencialmente causadores de significativo impacto.

Assim, nosso ordenamento, por força do princípio da prevenção, exige a elaboração de estudo de impacto ambiental para a instalação de obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, nos termos dos arts. 225, § 1º, IV da CF/88 e arts. 9º, III e IV, 10, *caput*, da Lei nº 6.938/81.

É por meio do licenciamento ambiental que se dá à sociedade a garantia de instalação e operação de empreendimentos com as adequadas medidas preventivas, reparatórias, mitigadoras e compensatórias, que são fixadas como condicionantes das licenças ou estabelecidas no plano de controle ambiental.

Portanto, com o estabelecimento desse mecanismo de controle sobre os mais diversos tipos de intervenção no ambiente, tendo por referência normas e padrões ambientais mínimos, o que se busca é a garantia do desenvolvimento sustentável.

Significativo impacto ambiental

Nesse contexto, torna-se necessária a interpretação do que a lei considera como atividades de significativo impacto ambiental para a devida exigência do estudo de impacto ambiental.

A definição do “impacto ambiental” vem expressa no art. 1º da Resolução nº 001/1986, do Conselho Nacional do

Meio Ambiente (CONAMA):

Art. 1º. Considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

- I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II - as atividades sociais e econômicas;
- III - a biota;
- IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V - a qualidade dos recursos ambientais.

Importante registrar que a definição da Resolução CONAMA nº 001/1986 deve ser interpretada em consonância com os novos contornos dados à matéria pela norma do art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal, que se refere a impacto ambiental como uma “significativa degradação ambiental”.

Assim, nos termos da Constituição Federal, “impacto ambiental” não é qualquer alteração do meio ambiente, mas uma degradação significativa do ambiente. Por outras palavras, considera-se impacto ambiental a alteração drástica e de natureza negativa da qualidade ambiental. (MIRRA, 1995, p. 43 ss.).

A principal dificuldade reside em definir concretamente o que vem a ser essa degradação “significativa” do meio ambiente, como alteração drástica e nociva da qualidade ambiental, resultante de atividades humanas que afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos ambientais. Assim, trata-se de um conceito impreciso, fluido, indeterminado. (MIRRA, 1995, p. 43 ss.)¹.

Conceitos indeterminados, no dizer de Eros Roberto Grau, são aqueles

[...] cujos termos são ambíguos ou imprecisos – especialmente imprecisos – razão pela qual necessitam

¹ Assim entende também: KRELL, Andreas J. **Discricionariedade administrativa e proteção ambiental**: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, p. 119.

ser completados por quem os aplique”; são “conceitos carentes de preenchimento com dados extraídos da realidade. (GRAU, 1988, p. 72).

Cabe, inicialmente, ao órgão público ambiental delimitar o conceito de degradação ambiental “significativa”, ao analisar um projeto de atividade utilizadora de recursos ambientais considerada efetiva ou potencialmente poluidora, por suas peculiaridades ou pelas características do meio afetado; da mesma forma, deve exigir os respectivos estudos de impactos ambientais.

Observe-se que, como salientado por Eros Roberto Grau, embora apresentado em termos imprecisos, todo conceito indeterminado expressa uma significação sempre determinável; “é sempre o signo de uma significação determinada; e de uma apenas significação”. (GRAU, 1988, p. 76).

Dessa forma, para o preenchimento do conceito indeterminado de “significativa degradação do meio ambiente”, deve-se partir da enunciação do contexto em que ele está inserido, pelo recurso, inclusive, à consideração de dados da realidade histórico-social e das concepções políticas predominantes, até chegar-se à finalidade prevista para a utilização do conceito (GRAU, 1988, p. 80); o aplicador da norma deve, ainda, servir-se de dados técnicos e científicos sobre a matéria e dos parâmetros indicativos do rol mínimo obrigatório previsto na própria regulamentação do CONAMA.²

Paulo Affonso Leme Machado esclarece que *significativo*

[...] é o contrário de insignificante, podendo-se entender como a agressão ambiental provável que possa causar dano sensível, ainda que não seja excepcional ou excessivo. (MACHADO, 2004, p. 137)³.

Atividades minerárias e o Estudo de Impacto Ambiental

A Lei da PNMA trouxe a exigência de avaliação prévia dos impactos ambientais de empreendimentos de significativo impacto ambiental como instrumento de proteção ambiental, *in verbis*: “Art. 9º. São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: [...] III - a avaliação de impactos ambientais”.

2 A propósito, também, a doutrina de: BENJAMIN, Antônio Herman V. A principiologia do estudo prévio de impacto ambiental e o controle da discricionariedade administrativa. In: BENJAMIN, Antônio Herman V.; MILARÉ, Edis. **Estudo prévio de impacto ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 114-116.

3 Paulo de Bessa Antunes refere-se a “modificação brusca” causada no meio ambiente. Ver: ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996, p. 132. A respeito do tema, ainda, ver: CAPPELLI, 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, p. 156.

Entre os estudos ambientais inseridos no licenciamento, destaca-se o Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório (EIA/RIMA), instrumento previsto na Constituição Federal e personagem principal do modelo de prevenção de danos ao meio ambiente.

Esse instrumento, que deve ser prévio à implantação do empreendimento e ao início da atividade, instrui o pedido de licença ambiental nos casos de atividade ou empreendimento que causem significativa degradação ambiental.

A exigência do Estudo de Impacto Ambiental para atividades de significativo impacto se fundamenta no art. 225, § 1º, inciso IV, da Constituição Federal, que incumbe ao Poder Público, para assegurar a efetividade do direito consagrado:

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. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Por outro lado, a Resolução CONAMA nº 001/86, no seu art. 2º, estipula:

Art. 2º. Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA, a serem submetidos à *aprovação do órgão estadual competente*, e da SEMA em caráter supletivo, o licenciamento das atividades modificadoras do meio ambiente, *tais como*:

[...]
IX - *Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração*. (BRASIL, 1986, grifo nosso).

A primeira conclusão que se extrai é que as atividades previstas nesse art. 2º foram mencionadas exemplificativamente, o que se denota, inclusive, da expressão “tais como”.

Segundo Álvaro Luiz Valery Mirra:

A Resolução 001/86 do CONAMA, na realidade estabeleceu um mínimo obrigatório, que pode ser ampliado, mas jamais reduzido. Para Antônio Herman Benjamin, Paulo Affonso Leme Machado e Sílvia Capelli, há verdadeira presunção absoluta de que as atividades previstas na referida resolução são potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente. (MIRRA, 2002, p. 49).

A Resolução CONAMA nº 237/1997, em seu art. 3º, menciona:

A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente dependerá de prévio Estudo de Impacto Ambiental e respectivo

Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Parágrafo único. O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento *não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente*, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento". (BRASI, 1997, grifo nosso).

A Resolução CONAMA nº 237/1997 revogou expressamente os arts. 3º e 7º da Resolução CONAMA nº 001/86, mas não o art. 2º. Portanto, todas as atividades especificadas na Resolução CONAMA nº 001/86 permanecem sujeitas à elaboração do EIA, bem como as atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente.

Não há discricionariedade para o empreendedor quanto à escolha do órgão licenciador de sua obra ou atividade. A competência é vinculada! Assim, qualquer ato praticado por órgão incompetente para determinado licenciamento é inválido, não podendo servir de fundamento para a dispensa de EIA em procedimento diverso em outro órgão.

O princípio da legalidade, que rege a atuação da Administração Pública, impõe que sua vontade decorra exclusivamente da lei, ou seja, só poderá fazer o que a lei permite.

Não há determinação ou permissivo legal para que seja concedida licença para atividade potencialmente lesiva ao meio ambiente sem prévio estudo de impacto ambiental.

Desta forma, o licenciamento destinado a atividades potencialmente poluidoras, *como a extração de minérios*, depende de prévio estudo de impacto ambiental, exigido pela CF, em seu art. 225, § 1º, inciso IV. Trata-se de dispositivo que não necessita de regulamentação, sendo, pois, de aplicação imediata, levando em conta sua específica finalidade, ou seja, a de regular direito indisponível, coletivo e difuso, atinente ao meio ambiente, sua proteção e defesa.

Nesse sentido os julgados a seguir colacionados:

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DANOS AO MEIO AMBIENTE - FALTA DE ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL - INDISPENSABILIDADE DESTA. Se a área constitui local de relevante interesse AMBIENTAL e abrangida em diretrizes especiais, qualquer licença para nela construir deve ser precedida de ESTUDO prévio de IMPACTO AMBIENTAL, e a falta deste acarreta sua nulidade (dela, licença). Dada sua indispensabilidade, o ESTUDO de IMPACTO AMBIENTAL não constitui mera formalidade que possa ser postergada. (Apelação Cível nº 1.0000.00.274059-5/000(1), TJMG, 17 ago. 2004.).

Em questão ambiental, como no caso, deve-se privilegiar, sempre, o princípio da precaução, já consagrado em nosso ordenamento jurídico, inclusive com status de regra de direito internacional, ao ser incluído na Declaração do Rio, como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio/92,

como determina o seu Princípio 15, nestas letras: 'Com a finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados devem aplicar amplamente o critério da precaução, conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de uma certeza absoluta não deverá ser utilizada para postergar-se a adoção de medidas eficazes para prevenir a degradação ambiental'. III - A imprescindibilidade de prévio licenciamento ambiental para emissão, por parte do Departamento Nacional de Produção Mineral, de qualquer autorização para extração de substância mineral, afigura-se, em princípio, amparada pela tutela cautelar constitucionalmente prevista no art. 225, § 1º, V e respectivo § 3º, da Constituição Federal, na linha auto-aplicável de imposição ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, para as presentes e gerações futuras (CF, art. 225, caput). IV - Apelação desprovida. (Apelação Cível nº 2000.34.00.023222-7, TRF 1ª Região, DJ 20 ago. 2007).

Faz-se necessário registrar que o estudo de impacto ambiental, que tem seu conteúdo mínimo fixado na Resolução CONAMA nº 001/86, não pode ser substituído por "outros estudos" menos abrangentes.

Estudo de impacto e viabilidade ambiental do empreendimento

O estudo de impacto ambiental deverá, obrigatoriamente, contemplar a análise da viabilidade ambiental do empreendimento minerário. Assim, todas as estruturas principais e secundárias integrantes do complexo minerário devem ter a viabilidade de sua instalação atestada na fase da licença prévia.

Deste modo, estará eivado de ilegalidade o processo de licenciamento ambiental que proteja a análise da viabilidade do empreendimento para outras fases deste procedimento. Nesse sentido são as lições de Álvaro Mirra:

O estudo de impacto ambiental está inserido na primeira etapa do processo de licenciamento e deve ser exigido, elaborado e aprovado antes da expedição da Licença Prévia (LP), com condição desta. Isto porque, como destacado acima, é nessa fase que se realizam os estudos de viabilidade do projeto e nenhum outro estudo é mais adequado para tal finalidade do que o EIA. (MIRRA, 2008, p. 49).

Nesse mesmo sentido, afirma Talden Farias:

Em vista disso, a avaliação de impactos ambientais deve ocorrer em regra antes da concessão da licença prévia, já que é por meio desse instrumento que serão identificados os aspectos positivos e negativos da atividade a ser licenciada, devendo ser determinadas as condicionantes na forma de medidas mitigadoras ou de medidas compensatórias. Na verdade, a avaliação de impactos ambientais deve ser entendida como um requisito para a concessão da licença prévia. (FARIAS, 2010, p. 86).

Não é raro que o empreendedor, na maioria das vezes com o aval do órgão licenciador, acabe atropelando esse processo e antecipando uma ou outra etapa, antes da aprovação do EIA e da obtenção da licença prévia. Nesses casos a atividade será ilegal, abrindo a possibilidade de controle dos atos do poder público por meio do Poder Judiciário.

Por outro lado, o EIA não se destina a “tornar possível e viável” o empreendimento. Sua finalidade não deve ser a justificação e a defesa perante a legislação ambiental. No mesmo sentido já se manifestaram Curt e Terence Trennepohl:

Iniciar a elaboração de um estudo ambiental com a finalidade de tornar possível um empreendimento, obra ou atividade significa corromper no nascedouro seu objetivo. (TRENNEPOHL, C.; TRENNEPOHL, T., 2008, p. 35).

Estudo de Impacto e Relatório de Controle Ambiental - RCA

Outro aspecto importante a ser abordado se refere à substituição irregular do EIA pelo RCA, fato que se tornou corriqueiro no processo de licenciamento ambiental.

Segundo definido pela Fundação Estadual do Meio Ambiente do Estado de Minas Gerais em seu Termo de Referência:

O RCA - Relatório de Controle Ambiental é um dos documentos que acompanha o requerimento de licença quando não há exigência de EIA/RIMA. Seu conteúdo é baseado em informações que visam à identificação de não conformidades legais e de impactos ambientais, efetivos ou potenciais, decorrentes da instalação e do funcionamento do empreendimento para o qual está sendo solicitada a licença.

Assim, fica claro que o EIA é o documento utilizado quando é necessária a discussão da viabilidade ambiental do empreendimento, e o RCA é utilizado quando já se tem definida a viabilidade ambiental do empreendimento, sendo, neste caso, um documento que demonstra a forma como serão executados os controles ambientais da atividade.

Conclusão

O estudo de impacto ambiental é o mais completo e profundo estudo previsto em nosso ordenamento. Daí ser alvo de severas críticas, especialmente dos empreendedores, que culpam o estudo pela demora no licenciamento e pela criação de embaraços econômicos ao projeto, já esmiúça todos os empecilhos ambientais e leva, com isso, ao aumento das exigências do órgão ambiental para a concessão das licenças. (BECHARA, 2009, p. 113-114).

É preciso afastar o mito de que o licenciamento constitui entrave ao desenvolvimento. É instrumento não só legítimo, mas indissociável da própria ideia de desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido são os ensinamentos de Erika Bechara:

Dessa forma, se é verdade que o EPIA/RIMA impões certos ônus ao empreendedor (e, por que não dizer, à coletividade, que, por vezes, acaba sofrendo os efeitos da ‘demora’ na implantação do empreendimento bem como da elevação dos custos produto/serviço final), é mais verdade ainda que tais ônus têm absolutamente razão de ser, i.e., são plausíveis e, emprestando o jargão popular, constituem um ‘mal necessário’ e indispensável, justamente porque são eles que garantem que o empreendimento não afetará (ou afetará minimamente) a qualidade do meio ambiente e a qualidade de vida dos seres humanos. (BECHARA, 2009, p. 115).

É necessário analisar os instrumentos das políticas ambientais, de forma que se obtenha dentro dos princípios da participação democrática o equilíbrio entre as variáveis políticas, que as instituições democráticas pressupõem, e a competente análise técnica, isenta e eficiente, que o meio ambiente necessita, objetivando um efetivo crescimento econômico, que deverá propiciar a redução das desigualdades sociais com sustentabilidade ambiental. (FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2011, p. 85-86).

Além disso, de forma urgente é preciso aperfeiçoar o sistema de fiscalização ambiental na fase pós-licença, de modo que se garanta a efetividade do cumprimento de todas as condicionantes impostas na fase do licenciamento, bem como se acompanhe com rigidez o exato cumprimento do plano de controle ambiental aprovado.

Referências bibliográficas

BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 jun. 2012.

BRASIL. Lei n. 6.938, 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 10 jun. 2012.

BRASIL. Resolução n. 001, de 23 de janeiro de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

BRASIL. Resolução n. 237, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível nº 2000.34.00.023222-7. Relator: Des. Fed. Souza Prudente. Brasília, DF, DJ, 20 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.trf1.jus.br/Processos/ProcessosTRF/ctrf1proc/ctrf1proc.php>>. Acesso em: 4 jun. 2012.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental**: aspectos teóricos e práticos. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; MORITA, Dione Maria; FERREIRA, Paulo. **Licenciamento Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2011.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Disponível em: < <http://feam.br/>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

GRAU, Eros Roberto. **Direito, conceitos e normas jurídicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2004.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Apelação Cível nº 1.0000.00.274059-5/000(1). Relator Des. Hyparco Immesi. Belo Horizonte, 24 jun. 2004.

Minas Gerais, 17 ago. 2004. Disponível em: <http://www.tjmg.jus.br/juridico/jt_/inteiro_teor.jsp?tipoTribunal>. Acesso em: 4 jun. 2012.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Limites e Controle dos Atos do Poder Público em Matéria Ambiental. In: MILARÉ, Edis (Coord.). **Ação Civil Pública**: Lei 7.347/85: reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

_____. **Impacto ambiental**: aspectos da legislação brasileira. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

_____. _____. 4. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2008.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental**. 2. ed. Niterói: Impetus, 2008.

Revisado por:
Josane Fátima Barbosa



AS CONDICIONANTES NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS MINERÁRIOS

Francisco Chaves Generoso

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Brevíssimas considerações sobre o licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental é instrumento estatal que tem por objetivos técnicos precípuos a verificação da viabilidade ambiental de determinado empreendimento e o controle, o monitoramento, a mitigação e a compensação dos impactos ambientais ocasionados por atividades potencialmente poluidoras.

A necessidade de prévio licenciamento ambiental para implantação e operação de empreendimentos potencialmente geradores de prejuízos ambientais está orientada pelos hoje propagados princípios da prevenção e da precaução.

Dispõe o Princípio nº 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento:

Princípio 15. Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.¹

Isso quer dizer que as pressões econômicas típicas do mundo moderno, impostas pela globalização, devem ser suplantadas por medidas rápidas de cautela em casos de incerteza quanto aos riscos ambientais de determinado empreendimento. Para tanto, um dos pilares do desenvolvimento econômico constitucionalmente homenageado é a defesa do meio ambiente (artigo 170, inciso VI, CF/88).

Vale dizer que, em caso de dúvida ou incerteza, deve-se agir prevenindo. Nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado (2007, p. 77), “o princípio da precaução, para

ser aplicado efetivamente, tem que suplantar a pressa, a precipitação, a improvisação, a rapidez insensata e a vontade de resultado imediato”.

Ressalte-se que o princípio da precaução foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro com a adesão, a ratificação e a promulgação de Convenções Internacionais, estando consagrado, ainda, entre outros, no próprio artigo 225 da Constituição Federal e no artigo 54, § 3º, da Lei nº 9.605/98. Ademais, o artigo 37, *caput*, da Carta Magna, adverte a Administração Pública de que agir intempestivamente em caso de riscos ambientais contraria a legalidade, a moralidade e a eficiência administrativas². (MACHADO, 2007, p. 77-78).

Por seu turno, o princípio da prevenção, esculpido na quase totalidade das normas ambientais, ganha incidência nos casos em que já há o conhecimento acerca dos impactos ambientais provocados por determinada atividade, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de se anteciparem e adotarem medidas tempestivas com o fito de evitar os previstos e prováveis prejuízos. Paulo de Bessa Antunes, quanto ao princípio da prevenção, ensina:

É princípio próximo ao princípio da precaução, embora não se confunda com aquele. O princípio da prevenção aplica-se a impactos ambientais já conhecidos e dos quais se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficiente para a identificação dos impactos futuros mais prováveis. Com base no princípio da prevenção o licenciamento ambiental e, até mesmo, os estudos de impacto ambiental podem ser realizados e são solicitados pelas autoridades públicas. Pois, tanto

2 Segundo Paulo de Bessa Antunes (2008, p. 36), “A CF, por força do artigo 1º, III, erigiu a ‘dignidade da pessoa humana’ como um dos princípios fundamentais da nossa República. Isto significa que, do ponto de vista jurídico-ambiental, o constituinte originário fez uma escolha indiscutível pelo chamado antropocentrismo, ou seja, entendeu que o ser humano é o centro das preocupações constitucionais e que a proteção do meio ambiente se faz como uma das formas de promoção da dignidade humana. Aliás, isso resulta claro da simples leitura do caput do artigo 225, quando é estabelecido o dever de defesa e preservação do meio ambiente para as ‘presentes e futuras gerações’. Os princípios do direito ambiental, quando analisados sob o ponto de vista constitucional, são princípios setoriais (pois pertencentes a um único ramo do direito) e que devem se submeter aos princípios constitucionais mais amplos. O chamado princípio da precaução é, assim, um princípio setorial que não pode se sobrepor aos princípios constitucionais mais abrangentes como aqueles previstos no artigo 1º da CF, devendo ser harmonizados com os demais princípios, tais como a ampla defesa, a isonomia e tantos outros”.

1 O inteiro teor da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento encontra-se disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=576>>. Acesso em: 25 abr. 2011.

o licenciamento quanto os estudos prévios de impacto ambiental são realizados com base em conhecimentos acumulados sobre o meio ambiente. O licenciamento ambiental, na qualidade de principal instrumento apto a prevenir danos ambientais, age de forma a evitar e, especialmente, minimizar e mitigar os danos que uma determinada atividade causaria ao meio ambiente, caso não fosse submetida ao licenciamento ambiental. (ANTUNES, 2008, p.45).

Neste compasso, deve-se advertir que o processo de licenciamento ambiental, longe de ser um fim em si mesmo e antes de refletir mera burocracia imposta a empreendedores, tem por objetivo maior a verificação da compatibilidade da atividade com o compromisso constitucional de se legarem às gerações futuras recursos suficientes às suas necessidades.

Ensina a melhor doutrina:

A licença ambiental foi concebida como fórmula de controle em favor do meio ambiente. Volto a insistir, não é mera formalidade a ser cumprida pelo administrador. Tem uma ratio dirigida a um resultado. E quando falta este resultado, o ato como que clama por invalidação, já que cada Ato Administrativo é idôneo para um certo fim; é veículo hábil para atender determinado desiderato, pois exprime uma competência instituída em vista de um dado resultado. (MILARÉ; BENJAMIN, 1993, p. 103).

Regularmente transcorrido o procedimento de licenciamento ambiental, pode-se alcançar ou não a conclusão acerca da viabilidade ambiental de determinada atividade ou ficar constatada ou não a suficiência das medidas de controle, mitigação e compensação dos impactos gerados.

No licenciamento ambiental clássico, caso seja atestada a viabilidade ambiental e locacional do empreendimento, ou seja, caso as características do empreendimento sejam compatíveis com o local proposto, a partir de parâmetros definidos, por exemplo, pelo Zoneamento Ecológico Econômico do Estado (ZEE), será expedida a licença prévia. Nessa fase, os impactos ambientais são identificados e avaliados, bem como são propostas condicionantes e medidas de controle, mitigadoras e/ou compensatórias.

A segunda fase do licenciamento ambiental refere-se à licença de instalação, em que é autorizada a implantação da atividade ou do empreendimento de acordo com os projetos, os planos, as medidas de controle, as condicionantes e os programas ambientais aprovados. Nessa fase, são avaliados os impactos decorrentes especificamente da implantação do empreendimento.

A terceira e última fase do licenciamento é a da licença de operação, consubstanciada em ato administrativo pelo qual se autoriza o funcionamento do empreendimento ou da atividade após a verificação do cumprimento do constante das licenças anteriores, inclusive medidas de controle e condicionantes. Deve haver, ainda, o contínuo monitoramento, bem como o controle dos impactos gerados durante a operação do empreendimento.

Das condicionantes nos procedimentos de licenciamento ambiental

Conforme visto pela breve conceituação acima delineada (FARIAS, 2007, p. 79-88), as licenças ambientais (LP, LI e LO) podem ser expedidas com ou sem condicionantes, ou seja, com ou sem determinados requisitos e obrigações que devem ser adicionalmente observados para que a atividade se desenvolva regularmente.

As condicionantes funcionam como requisitos a serem estabelecidos pelo Poder Público em cada uma das três etapas do licenciamento.

No que tange à natureza jurídica das condicionantes, Brandt e Avelar (2010) explicam:

Por princípio, as Condicionantes Ambientais consistem nos compromissos e garantias que o empreendedor deve assumir, com base em seu projeto e nos programas e medidas mitigadoras previstos nos estudos ambientais; compromissos e garantias essas que devem ser assumidas, necessariamente, tanto por força dos limites e padrões previstos em normas e leis, quanto em função dos Objetivos e Metas que se busca para a mitigação dos impactos ambientais prognosticados.

E continuam:

Em função da especificidade das Condicionantes estabelecidas, e dos interesses que as trouxe ao processo, observa-se que em muitos casos estas Condicionantes passam a ser a principal base, e talvez a única, de verificação de conformidade ambiental do empreendimento na fiscalização ou na revisão das licenças ambientais, em detrimento da verificação do cumprimento dos planos e programas propostos ou mesmo das diversas recomendações contidas nas medidas mitigadoras propostas no estudo ambiental (EIA).

Saliente-se que o efetivo e real adimplemento das condicionantes tanto confirma a validade da licença ambiental já expedida (e em relação à qual a condicionante foi fixada) quanto reflete fator prejudicial à expedição de licenças vindouras. Tanto assim que a licença de operação, terceira e última licença, pode conter condicionantes. Ademais, não raras vezes, uma condicionante da licença prévia, por exemplo, tem prazo de cumprimento inferior àquele estimado para a formalização da licença de instalação.

As consequências administrativas previstas para os casos de descumprimento ou violação de condicionantes aprovadas pelo órgão competente abarcam, inclusive, a suspensão ou o cancelamento da licença ambiental, conforme disposto no artigo 19, inciso I, da Resolução CONAMA nº 237/97:

Art. 19 - O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

I - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.

II - Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença.

III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

A Cartilha de Licenciamento Ambiental, elaborada pelo Tribunal de Contas da União em conjunto com o IBAMA, ao discorrer sobre a licença ambiental, assevera:

A licença ambiental é, portanto, uma autorização emitida pelo órgão público competente. Ela é concedida ao empreendedor para que exerça seu direito à livre iniciativa, desde que atendidas as precauções requeridas, a fim de resguardar o direito coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Importante notar que, devido à natureza autorizativa da licença ambiental, essa possui caráter precário. Exemplo disso é a possibilidade legal de a licença ser cassada caso as condições estabelecidas pelo órgão ambiental não sejam cumpridas. (BRASIL, 2007).

Em razão da tríplice responsabilização prevista no artigo 225, § 3º, da Constituição Federal, o descumprimento de condicionantes, além de sanções administrativas, também poderá trazer consequências no âmbito cível e penal.

Quanto à responsabilização cível, pode-se pensar, por exemplo, caso a providência seja adotada pelo Ministério Público, numa ação civil pública em que se veicule pedido de condenação em obrigação de fazer (cumprimento da condicionante), cumulado com pedido de suspensão das atividades até que a obrigação seja adimplida.

Na esfera criminal, poderá ganhar aplicação o tipo penal previsto no artigo 68 da Lei nº 9.605/98, porquanto as condicionantes podem, em regra, ser consideradas obrigações de relevante interesse ambiental³.

Obtempera-se que as condicionantes são obrigações adicionais (e nem por isso menos importantes) e não substituem os requisitos que devem ser observados previamente à concessão da licença ambiental. Assim, não devem as condicionantes servir como procrastinadoras de exigências elementares e basilares que devem ser avaliadas e cumpridas antes mesmo da expedição da licença.

Exemplificando: um determinado empreendimento minerário obteve licença prévia com condicionantes, ou seja, com obrigações adicionais que incorporam o próprio documento principal. Suponha-se que uma das condicionantes seja a apresentação de documento relativo à outorga do direito de uso da água. Fica claro que a apresentação do documento é elemento essencial à verificação da própria viabilidade ambiental do

empreendimento. Se tal documento, por alguma razão técnica ou jurídica, não vier a ser expedido pelo órgão gestor das águas, configurar-se-á, nesse caso, a emissão prematura de uma licença ambiental prévia cujos pressupostos básicos não foram confirmados.

Outro exemplo: suponha-se que a licença de instalação (já expedida) de determinado complexo minerário tenha como condicionante a obrigação de o empreendedor demonstrar a adequação dos ruídos causados pelas detonações aos parâmetros estabelecidos para a salvaguarda da saúde das comunidades vizinhas e do patrimônio histórico-cultural edificado na redondeza. Imagine-se, agora, que todos os relatórios apresentados refletiram a impossibilidade de atendimento aos parâmetros estabelecidos. Fica fácil perceber que tal questão deveria ter sido analisada antes da concessão da licença e não reservada à esfera das condicionantes, já que as detonações autorizadas podem já ter causado danos irreversíveis que poderiam ter sido evitados, como recomenda o princípio da prevenção.

Vê-se, portanto, que o espaço reservado às condicionantes não pode substituir aquele destinado à avaliação ambiental detalhada, que deve anteceder a própria expedição da licença.

Em regra, os empreendimentos minerários são caracterizados por impactos de importante magnitude e circunscrição mais ou menos restrita, a depender do recurso explorado, bem como das características, da escala e do porte da exploração.

O aproveitamento econômico de recursos minerais não renováveis, na maior parte das vezes, implica intervenções drásticas que transformam radicalmente o meio ambiente, em suas dimensões física (extração do minério, captação de água, emissão de efluentes e particulados), biótica (supressão de vegetação, diminuição de *habitat* – fragmentação florestal e afugentamento de animais) e socioeconômica (incremento populacional e respectivo aumento da demanda por serviços prestados pelo Poder Público, gestão urbanística, habitacional, de resíduos etc.).

Com efeito, em razão dos importantes impactos ambientais decorrentes de atividades minerárias, assim como de outras atividades potencialmente poluidoras, é incontestável que deve ficar reservada à esfera das condicionantes, por exemplo, apenas a execução oportuna e tempestiva de determinada medida de monitoramento, controle, mitigação ou compensação, mas não a análise de adequação e eficiência dessa medida, porquanto tais aspectos deverão ser examinados antes mesmo da expedição da respectiva licença, para consagração, repita-se, dos princípios da prevenção e da precaução.

Considerações finais

Diante do que foi abordado, revela-se de suma importância que o licenciamento ambiental das atividades de mineração

3 Art. 68. Deixar, aquele que tiver o dever legal ou contratual de fazê-lo, de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental:

Pena - detenção, de um a três anos, e multa.

Parágrafo único. Se o crime é culposo, a pena é de três meses a um ano, sem prejuízo da multa.



e de outras atividades causadoras de impactos ambientais esteja realmente comprometido com seu principal desiderato, ou seja, com a garantia da qualidade de vida e do desenvolvimento sustentável, definido como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”. (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991).

É imprescindível que as fases do licenciamento ambiental sejam, de fato, exauridas, sem atropelos, e que as condicionantes não se prestem à postergação de exigências que, dada a sua importância, devem ser avaliadas antes da expedição da licença. Também é de importância ímpar que a fiscalização acerca do cumprimento das medidas condicionantes seja efetiva e intensificada, de forma a garantir a higidez e a credibilidade do ato administrativo licenciador.

Referências bibliográficas

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 11. ed. Amplamente reformulada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

BRANDT, Wilfred; AVELAR, Sérgio. **Definições nos processos de licenciamento ambiental e consequências na efetividade de seus resultados**. Disponível em: <<http://www.brandt.com.br/index.php/publicacoes/detalhes/6>>. Acesso em: 2 maio 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral da ONU. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=576>>. Acesso em: 26 abr. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha de licenciamento ambiental**/Tribunal de Contas da União, com colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. 2. ed. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2059156.PDF>>. Acesso em: 2 maio 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD). **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007.

MILARÉ, Édís; BENJAMIN, Antônio Herman V. **Estudo Prévio de Impacto Ambiental: teoria, prática e legislação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

Revisado por:

Leonardo Ribeiro Mota (estágio supervisionado)
Josane Fátima Barbosa

LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS MINERÁRIOS E SEU CONTROLE JUDICIAL

Mauro da Fonseca Ellovitch

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Introdução

Mineração é atividade tipicamente degradadora do meio ambiente. Esta é uma constatação indiscutível, tanto fática quanto juridicamente, devendo ser premissa inicial para qualquer análise e discussão sobre o tema. O artigo 3º, II, da Lei Federal nº 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), define degradação da qualidade ambiental como “alteração adversa das características do meio ambiente”. Não existe nenhum tipo de extração de minério que não cause, em algum nível, uma alteração desfavorável das características ambientais. Não há como explorar uma jazida (massa individualizada de substância mineral ou fóssil, aflorante ou existente no interior da terra, que tenha valor econômico) sem revolver o solo, o subsolo ou o leito de curso d’água e sem alterar o equilíbrio ecológico, afugentando ou eliminando a fauna e, na maioria das vezes, implicando em supressão de vegetação.

Isso não significa que a atividade minerária seja ilícita ou indesejada. Pelo contrário, a mineração é fundamental e indispensável para a sociedade humana atual. Moramos em residências construídas com argila, calcário, areia, brita, cobre, ferro e seus derivados; nos locomovemos em automóveis construídos com ferro, alumínio, zinco, derivados de petróleo (plásticos), cromo e movidos à combustão de petróleo; nossas roupas são confeccionadas em maquinários de ferro; consumimos água mineral; utilizamos sal em nossa alimentação. Este artigo foi redigido em um computador que tem em sua estrutura alumínio, cobre, ferro e derivados de petróleo.

Porém, isso não ilide o fato de que toda mineração é atividade causadora de impacto ambiental. E mais, causadora de um impacto intenso e irreparável em sua integralidade, merecendo tratamento diferenciado dos demais tipos de empreendimento, no que tange ao aspecto ambiental. Com a retirada de minérios, é impossível o retorno do ecossistema impactado ao *status quo ante*. Os recursos minerais não são renováveis e são limitados. Sua exploração predatória e desordenada, além de causar sérios danos ao ecossistema, leva ao esgotamento de reservas e a privações para as futuras gerações.

Nosso ordenamento jurídico reconhece essa realidade e criou um subsistema normativo próprio para a adequação ambiental de empreendimentos minerários. A Constituição Federal de 1988 garante, em seu artigo 225, *caput*:

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.

Quando aborda as condutas lesivas ao meio ambiente, o mesmo dispositivo constitucional impõe, em seu §3º, a obrigação geral de reparar os danos causados, independente de sanções administrativas e penais:

Art. 225. [...]

§ 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.

Mesmo diante da regra geral supracitada, o constituinte houve por bem destacar, em parágrafo próprio, a obrigação de recuperar a degradação ambiental causada por atividades minerárias:

Art. 225. [...]

§ 2º - 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.

Assim, percebemos que a Carta Magna fez uma diferenciação específica sobre a reparação dos danos causados pela mineração. A Constituição Federal não traz repetições inúteis! Se já havia a obrigação geral de reparar degradações ambientais - §3º - e o constituinte fez questão de frisar o dever de recuperar o meio ambiente impactado por mineração de acordo com a solução técnica exigida pelo órgão competente - §2º-, daí decorrem três claras conseqüências:

a) a presunção constitucional de que a exploração de recursos minerais (ainda que lícita) causa degradação ao meio ambiente;

- b) o reconhecimento de que os impactos da atividade minerária são complexos e demandam uma solução técnica, não podendo ser feita a recuperação de maneira empírica ou aleatória;
- c) o dever constitucional de os órgãos públicos competentes exigirem e acompanharem com maior rigor a recuperação adequada dos impactos causados pela mineração.

Neste diapasão, ensina Machado:

Agora, o texto constitucional refere claramente que a atividade minerária acarreta degradação ao ambiente e que o minerador deverá recuperar o ambiente. A Constituição não estabelece medida alternativa de indenização. Determina expressamente que o ambiente deverá ser recomposto. Aliás, essa obrigação é fundamental para manter o equilíbrio ecológico ou restabelecê-lo. O texto constitucional não deixa ao alvedrio do órgão público exigir ou não a reconstituição do ambiente. É dever jurídico do órgão público exigir a recuperação e indicar ou aprovar a solução técnica a ser observada na recomposição. (MACHADO, 2001, p. 96).

A legislação infraconstitucional e os atos da Administração Pública não podem se afastar desses vetores constitucionais. Nosso arcabouço legal seguiu essas diretrizes, estabelecendo regras gerais para licenciamento, controle e reparação de danos ambientais referentes às atividades em geral e regras mais rígidas e peculiares em relação a empreendimentos minerários. Vejamos:

A regra geral da responsabilidade objetiva para reparação integral de danos ambientais é trazida pelo artigo 14, §1º, da Lei nº 6.938/81:

Art. 14. [...]

§1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

A legislação infraconstitucional reforça tal dever, explicitamente, em relação ao responsável por atividade minerária no art. 19 da Lei nº 7.805/89:

Art. 19. O titular de autorização de pesquisa, de permissão de lavra garimpeira, de concessão de lavra, de licenciamento ou de manifesto de mina responde pelos danos causados ao meio ambiente.

Como toda atividade poluidora, a mineração é obrigatoriamente condicionada ao licenciamento ambiental. Tal procedimento é previsto como um dos instrumentos fundamentais da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º, III, da Lei nº 6.938/81). Este mesmo diploma legal condiciona a construção, instalação, ampliação e funcionamento de empreendimentos efetiva e potencialmente poluidores, *obrigatoriamente*, ao prévio

licenciamento ambiental, para que sejam considerados lícitos:

Art. 10. 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 de 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.

A infringência da obrigação do art. 10 da Lei nº 6.938/81 sujeita o autor à responsabilização pelo crime previsto no art. 60 da Lei nº 9.605/98 (Lei dos Crimes Ambientais):

Art. 60. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes. Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Contudo, se o empreendimento construído, reformado, ampliado, instalado ou posto em funcionamento for de pesquisa, lavra ou extração de minérios, o infrator responderá pelo crime específico do art. 55 da Lei nº 9.605/98, com pena muito mais severa em razão da presunção de significativo impacto ambiental:

Art. 55. Executar pesquisa, lavra ou extração de recursos minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença, ou em desacordo com a obtida. Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.

A regulamentação do licenciamento ambiental também segue a sistemática de tratamento distinto a empreendimentos minerários. Enquanto as regras gerais para empreendimentos potencialmente poluidores são dadas pela Resolução CONAMA nº 237/97, o licenciamento de empreendimentos minerários deve obedecer às especificidades das Resoluções CONAMA nº 09/90 e 10/90.

Sendo incontestado que nosso ordenamento jurídico determinou um subsistema característico e mais restritivo em relação à mineração, viola tal sistemática tratar os empreendimentos minerários como se fossem qualquer outro. É imprescindível que a avaliação administrativa e jurídica da extração mineral também seja mais intensa e específica. Passemos a apreciar seus reflexos no Licenciamento Ambiental.

Especificidades do licenciamento ambiental de empreendimentos minerários

O Licenciamento Ambiental é definido pela Resolução CONAMA nº 237/1997 como:

[...] procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso (art. 1º, I, da Resolução CONAMA nº 237/97).

Em síntese, o licenciamento ambiental é o exercício de poder de polícia para avaliação e limitação do exercício de atividade potencialmente poluidora, diante do direito difuso ao meio ambiente saudável. Após passar por sequência definida de atos para apresentação de documentos e estudos, realização de vistorias fiscalizadoras, análise e ponderação de impactos positivos e negativos, o órgão ambiental competente julga a concessão ou não das licenças para instalação e operação dos empreendimentos potencialmente poluidores. Quando for o caso de comprovada viabilidade socioambiental e a opção for pela concessão da licença, o procedimento de licenciamento também estabelecerá medidas de prevenção de danos, de mitigação de impactos e de compensação dos impactos não mitigáveis.

O licenciamento ambiental de empreendimentos minerários possui algumas especificidades que precisam ser observadas. A primeira delas ocorre na verificação da própria *viabilidade ambiental* do empreendimento, que deve ser feita na instrução do pedido de Licença Prévia (LP). Os mineradores insistem em dois argumentos principais para defender a exequibilidade, a qualquer custo, de seus empreendimentos: a *rigidez locacional das jazidas* e o caráter de *utilidade pública* da atividade.

Rigidez locacional, nos dizeres de TUNES (2005, p. 21), “é o fato incontestável de que um determinado recurso mineral só pode ser extraído no local de sua ocorrência geológica natural”. Significa que a ocorrência de jazidas é determinada pela natureza, não havendo como mudá-las de local. Em razão disso, empreendedores argumentam a necessidade de minerá-las, independente do que houver na superfície ou em sua área de influência. Tal argumento não pode prosperar. Não é só porque existe uma jazida de minério em determinado local que o Poder Público tem a obrigação de permitir sua extração. É preciso ponderar se os benefícios socioeconômicos trazidos por aquela exploração específica superam os impactos causados, se serão adotadas as melhores alternativas técnicas, se não existe vedação legal à mineração no local determinado (o que pode ocorrer, por exemplo, se for área de relevante patrimônio espeleológico ou de vegetação legalmente protegida), se é possível e viável a recuperação da área afetada.

É inegável o caráter de utilidade pública da mineração. Conforme ressaltamos acima, não há como imaginar a continuidade de nossa sociedade sem a extração e o beneficiamento de minérios. Esse caráter público realmente confere algumas prerrogativas importantes aos

empreendimentos minerários, como a possibilidade de intervenção em áreas de preservação permanente (art. 4º da Lei nº 4.771/65 c.c. Resolução CONAMA nº 396/06). Entretanto, isso não significa supremacia diante de outros interesses públicos como a proteção da qualidade de vida da população, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a preservação do patrimônio cultural ou o atendimento às políticas públicas. Por isso mesmo a Constituição Federal, em seu art. 176, §1º, determinou que a mineração só pode ser autorizada *no interesse nacional*, sendo vedada quando puder ferir outros valores constitucionalmente mais importantes.

Art. 176. [...]

§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 empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. (grifo nosso).

O instrumento vital para verificar a viabilidade ambiental de um empreendimento minerário é o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA). Podemos definir o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) como um estudo público, realizado por equipe multidisciplinar independente, custeado pelo empreendedor, para analisar a viabilidade da obra ou atividade, os impactos positivos e negativos advindos e as medidas necessárias para minimizar eventual degradação, sempre considerando as alternativas locais e tecnológicas disponíveis. É obrigatória sua apresentação para toda obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, por força do mandamento do art. 225, §1º, IV, da Constituição Federal.

A normatização geral do EIA/RIMA é dada pela Resolução CONAMA nº 01/1986, que foi recepcionada pela Carta Magna de 1988, com as alterações incorporadas pela Resolução CONAMA nº 237/97. O art. 2º da mencionada Resolução CONAMA nº 01/86 traz um rol exemplificativo de atividades com presunção absoluta de serem causadoras de significativo impacto ambiental. Nestes casos, a exigência do EIA não é mera faculdade, mas exigência constitucional, acima do poder discricionário do órgão ambiental licenciador. Entre os tipos de empreendimento com presunção absoluta de significativo impacto ambiental está a *extração de minérios* (art. 2º, IX, da Resolução CONAMA nº 01/86).

O subsistema legal da mineração reforçou a necessidade do EIA como regra geral para estes empreendimentos. Foi aberta apenas a possibilidade de uma exceção fundamentada para extração de minérios para emprego imediato na construção civil sem beneficiamento (areia, cascalho, saibro), considerada um pouco menos

impactante. Tais minérios são catalogados como Classe II e as regras específicas para licenciamento de sua mineração estão estabelecidas na Resolução CONAMA n° 10/90. A extração das demais classes de minérios é disciplinada pela Resolução CONAMA n° 09/90.

A Resolução CONAMA n° 09/90 reitera a obrigatoriedade da apresentação de EIA quando do requerimento de Licença Prévia:

Art. 4º. A Licença Prévia deverá ser requerida ao órgão ambiental competente, ocasião em que o empreendedor deverá apresentar os Estudos de Impacto Ambiental com o respectivo Relatório de Impacto Ambiental, conforme Resolução CONAMA/n° 01/86, e demais documentos necessários.

Parágrafo Único - O órgão ambiental competente, após a análise da documentação pertinente, decidirá sobre a concessão da LP.

Quanto à extração de Minérios Classe II, a Resolução CONAMA n° 10/90 mantém a regra geral de exigência de EIA, mas permite sua substituição por um Relatório de Controle Ambiental, desde que o órgão ambiental fundamente essa decisão pela natureza, localização, porte e peculiaridades que garantam que aquele impacto ambiental específico não é significativo:

Art. 3º. A critério do órgão ambiental competente, o empreendimento, em função de sua natureza, localização, porte e demais peculiaridades, poderá ser dispensado da apresentação dos Estudos de Impacto Ambiental - EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA.

Parágrafo Único - Na hipótese da dispensa de apresentação do EIA/RIMA, o empreendedor deverá apresentar um Relatório de Controle Ambiental - RCA, elaborado de acordo com as diretrizes a serem estabelecidas pelo órgão ambiental competente.

Também é imprescindível para a viabilidade ambiental de uma mineração a apresentação e análise do Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD) ou de Plano de Desativação/Fechamento de Mina. Nos termos do art. 1º do Decreto Federal n° 97.632, de 10 de abril de 1989, o PRAD deve ter sido submetido à aprovação do órgão ambiental competente quando da apresentação de EIA, ou seja, na fase de licenciamento prévio do empreendimento. Vejamos:

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

O Decreto Federal n° 97.632/89 nada mais fez do que normatizar uma cautela indispensável para o fiel cumprimento do já discutido art. 225, §2º, da Constituição Federal. Este instrumento normativo determina a

apresentação de PRAD ao órgão ambiental competente durante o estudo de viabilidade do empreendimento minerário, como forma de garantir a análise de possibilidade técnica de recuperação do meio ambiente que será degradado. Conforme Poveda:

A adoção de um planejamento adequado desde a concepção do empreendimento, durante a fase de aproveitamento econômico da mina, como na fase de reabilitação da área minerada são práticas essenciais para serem adotadas em todas as etapas do ciclo de vida do empreendimento minerário. A desativação passa a ser uma outra etapa do ciclo com o cumprimento do Plano de Fechamento de Mina com o devido gerenciamento para se evitar passivos ambientais. (POVEDA, 2007, p. 47).

A obrigação de apresentação do PRAD antes do início da instalação do empreendimento não pode ser vista como mera formalidade. Com efeito, o órgão ambiental não pode permitir a instalação de qualquer empreendimento minerário sem sequer saber se e como é possível a recuperação do impacto a ser causado. Uma vez instalada a mina, sem garantias prévias, o que restará à sociedade e ao meio ambiente após o esgotamento da jazida ou seu abandono será uma imensa cava contaminada, acompanhada de uma lagoa ou pilha instável de rejeitos, sem perspectiva concreta de recuperação/aproveitamento.

Caso seja instruído um procedimento de licenciamento sem avaliar a possibilidade de recuperação da área impactada, sem determinar métodos concretos e materiais a serem empregados, sem estabelecer cronograma de atividades, sem atentar se o empreendedor comprovou a capacidade financeira de adotar as providências que forem necessárias, a licença dele decorrente será nula.

Uma vez considerado viável o empreendimento, isto é, feito o diagnóstico da área a ser afetada e o prognóstico dos impactos que serão causados, aprovado o PRAD e obtida a Licença Prévia, passa a ser função do órgão licenciador estabelecer medidas de controle, prevenção, mitigação e compensação de impactos ambientais.

A mineração causa dispersão de particulados, afugentamento ou eliminação de fauna, desmatamento, ruídos, vibrações intensas por explosivos ou escavações, pode levar a rebaixamento de lençol freático ou alteração de cursos d'água, pode gerar drenagem ácida ou causar contaminação do solo e de águas por metais pesados, entre outros impactos. Para cada risco ou impacto identificado, o órgão ambiental deve estabelecer medidas correspondentes de prevenção, mitigação ou compensação. Em uma interpretação sistemática e teleológica, a maior rigidez e o cuidado diferenciado em relação aos empreendimentos minerários também devem prevalecer nessas etapas. Afinal,

[...] mineração é imprescindível para a sociedade. No entanto, a lavra dos recursos minerais implica no acompanhamento de medidas preventivas e corretivas de gerenciamento

técnico que se não forem implementadas em todas as etapas do empreendimento mineiro podem provocar sérios impactos ambientais, os quais se refletem em uma deterioração da qualidade de vida. (POVEDA, 2007, p. 8).

Caso todas as etapas, estudos e medidas necessárias não sejam adotados pelo órgão ambiental competente, torna-se necessário o controle do licenciamento pelo Poder Judiciário.

Controle judicial do licenciamento ambiental de empreendimentos minerários

O procedimento de licenciamento ambiental e as licenças dele decorrentes, como conjunto de atos administrativos, estão sujeitos ao controle de legalidade pelo Poder Judiciário. Nesse contexto, o Poder Judiciário desempenha o fundamental papel de impor o respeito ao ordenamento jurídico, determinando o cumprimento do que está ali disposto e coibindo práticas ilícitas. Quando a Constituição Federal garante que *a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*¹, por óbvio incluiu a lesão ou ameaça a Direito decorrente do ato administrativo. Não se pode imaginar um ato ilícito, praticado pelo próprio Estado, que não possa ser combatido pelo Poder Judiciário, sob pena de retornarmos aos conceitos absolutistas do século XVI. Qualquer que seja o ato administrativo, seja ele vinculado ou discricionário, está sujeito ao controle judiciário no que tange à legalidade em seu sentido mais amplo.

Ainda que boa parte das decisões no procedimento de licenciamento ambiental seja discricionária, a margem de opção é restrita. Só é permitido ao órgão ambiental optar por alternativas lícitas e em conformidade com regras e princípios legais. A oportunidade e a conveniência estão confinadas aos ditames da legislação. Assim, a discricionariedade não serve de escudo para impedir que a conformação do licenciamento ambiental ao ordenamento jurídico seja apreciada pelo Poder Judiciário. Como bem destaca Alonso Jr.:

Todos afirmam em uníssono que a atividade discricionária se submete à lei. Porém, na prática, muitos excluem de apreciação o atuar estatal sob entendimento de que o mérito está no sentido político do ato. Ora, a submissão à lei deve ser entendida como submissão ao ordenamento legal. Só desta forma faz sentido. Com efeito, existe um sistema constitucional, repleto de princípios, normas, regras, com conteúdo ideológico e valoração social e cultural que representam não uma, mas sim a decisão política por nós escolhida como de regência geral. Só existe análise séria e técnica sobre a validade da decisão estatal se houver exame de conformação desta com o todo jurídico. (ALONSO JR., 2006, p. 138).

Não é franqueado ao órgão ambiental “optar” por uma

alternativa que contrarie regras ou princípios legais. Se assim o fizer, a anulação de tal ato nada mais será do que controle de legalidade, sem qualquer ofensa à inviolabilidade do mérito administrativo. Na perspicaz observação de Freitas (2004, p. 217), “vai daí que não merece prosperar a escolha não fundamentável juridicamente. O mérito pode até não ser diretamente controlável, em si, mas o demérito sempre o será”.

Dessa forma, o licenciamento ambiental, na qualidade de conjunto de atos administrativos, sujeita-se a amplo controle de legalidade pelo Poder Judiciário, não acarretando violação ao princípio da separação de Poderes. A doutrina mais autorizada reforça este entendimento:

O controle jurisdicional do procedimento de licenciamento ambiental não deve ser considerado uma substituição do Poder Executivo pelo Judiciário, ou uma injunção desse Poder naquele, o que contraria o princípio dogmático da tripartição dos Poderes. Mas deve representar verdadeiro controle das ações do Poder Público, quando desviadas do estreito limite da legalidade. (FINK; ALONSO JR.; DAWALIBI, 2002, p. 83).

O controle judicial do licenciamento ambiental pode incidir na verificação do cumprimento do devido processo legal ambiental. Nesse caso, serão apreciados o respeito ao procedimento normativo previamente estabelecido, a exigência de todos os estudos, documentos e análises necessários para considerar a viabilidade ambiental do empreendimento (em especial o EIA e o PRAD), bem como a publicidade necessária dos atos. Havendo dispensa ou insuficiência de estudos aptos a aferir a sustentabilidade do empreendimento minerário, o licenciamento está maculado e torna-se impossível chegar a uma conclusão segura. Não há necessidade da concessão final da licença ou da concretização do dano para que o licenciamento seja sobrestado e submetido ao crivo judicial. Seria absurdo aguardar-se o início da extração mineral indevidamente licenciada sem PRAD para propor ação visando, justamente, discutir a viabilidade dessa intervenção.

Também é passível de controle judicial a imposição das medidas restritivas, preventivas, mitigadoras e compensatórias de impactos ambientais necessárias para a concessão das licenças. Estas medidas são fundamentais para o desenvolvimento ambientalmente adequado da atividade. Se houver a dispensa indevida destas providências, quando tecnicamente adequadas ou legalmente exigíveis, é plenamente possível a impugnação judicial do licenciamento. Não é dado ao órgão ambiental transigir com a lei (princípio da legalidade) ou mesmo permitir o risco de poluição evitável ou mitigável (princípio da eficiência da Administração Pública).

Detectado vilipêndio a regras e princípios legais, torna-se necessária a provocação da atividade jurisdicional para anulação do licenciamento ou da licença irregularmente concedida. Argumentos de ordem prática ou meramente

1 Art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988.



econômicos não podem servir para convalidar ilegalidades. Interpretando as diretrizes de nosso ordenamento jurídico, o Ministério Público e o Poder Judiciário também estão vinculados ao dever de garantir que os empreendimentos minerários se desenvolvam de maneira sustentável e com respeito à legalidade. E a maneira mais eficiente de cumprir este dever é no controle do licenciamento ambiental.

Referências bibliográficas

ALONSO JR., Hamilton. **Direito Fundamental ao Meio Ambiente e Ações Coletivas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

BECHARA, Érika. **Licenciamento e Compensação Ambiental na Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009.

FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR., Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito Administrativo e Meio Ambiente**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2003.

KRELL, Andreas Joachim. **Discricionariedade Administrativa e Proteção Ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2001.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto Ambiental**. 4. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2008.

NUNES, Paulo Henrique Faria. **Mineração & Meio Ambiente**. Curitiba: Juruá, 2006.

POVEDA, Eliane Pereira Rodrigues. **A Eficácia Legal na Desativação de Empreendimentos Minerários**. São Paulo: Signus, 2007.

RIBEIRO, Carlos Luiz. **Direito Minerário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental**. Niterói: Impetus, 2007.

TUNES, M. R. O zoneamento econômico-ecológico como fator de viabilização da mineração em áreas de preservação permanente. **Areia & Brita**. São Paulo, v. 26, abr./ago. 2005.

Revisado por:
Diana Cardoso Martins

COMPENSAÇÃO AMBIENTAL E EMPREENDIMENTOS MINERÁRIOS

Carlos Eduardo Ferreira Pinto

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Introdução

Um dos grandes desafios do sistema de controle ambiental na atualidade se refere à exigência e proporcionalidade das medidas compensatórias relacionadas aos impactos ambientais da implantação de grandes empreendimentos minerários.

O que se observa é que os empreendimentos minerários, que, por sua natureza, são altamente impactantes, não “compensam” adequadamente a sociedade pela utilização dos recursos naturais. Na prática, os empreendedores somente recolhem as compensações vinculadas ao licenciamento ambiental. Com isso, estabelece-se um sistema absolutamente injusto e desproporcional na implantação de empreendimentos minerários.

Desenvolvimento sustentável

O chamado desenvolvimento sustentável, para a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ou Comissão *Brundtland*), é aquele que “atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas necessidades”.

No que se refere à atuação do Ministério Público na busca da concretização do conceito constitucional de desenvolvimento sustentável, torna-se imprescindível o estudo do licenciamento ambiental e das compensações nele estabelecidas.

Neste contexto, faz-se necessária a distinção entre as compensações ambientais previstas previamente na lei, aplicadas na fase do licenciamento ambiental, e a eventual ocorrência de danos ambientais decorrentes da operação de empreendimentos legalmente autorizados.

Sendo o licenciamento um instrumento prévio para a instalação e operação de empreendimentos potencialmente causadores de impactos ambientais, a medida compensatória eventualmente fixada nesta fase deverá, necessariamente, trazer a natureza jurídica da antecipação de danos futuros.

Daí surge o grande desafio: a quantificação dos eventuais danos futuros decorrentes da instalação e operação de empreendimentos de significativo impacto ambiental.

Do licenciamento ambiental

Na Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, o licenciamento se destaca como um dos mais importantes instrumentos de gestão ambiental, sendo corolário do princípio da prevenção.

No entanto, para que o Estado aplique com eficiência o princípio da prevenção, faz-se necessário que o licenciamento seja conduzido com respeito à legalidade, a fim de garantir a sustentabilidade ambiental na autorização de empreendimentos potencialmente causadores de significativo impacto.

É por meio do licenciamento que se dá à sociedade a garantia de instalação e operação de empreendimentos com as adequadas medidas preventivas, reparatórias, mitigadoras e compensatórias, que são fixadas como condicionantes das licenças ou estabelecidas no plano de controle ambiental.

Portanto, com o estabelecimento desse mecanismo de controle sobre os mais diversos tipos de intervenção no ambiente, tendo por referência normas e padrões ambientais mínimos, o que se busca é garantir o chamado “desenvolvimento sustentável”.

O conceito legal de licenciamento ambiental foi trazido pelo art. 1º, I, da Resolução CONAMA 237/97, como o

Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Desta forma, o procedimento do licenciamento ambiental como medida de controle administrativo sobre as atividades que interferem nas condições ambientais, deve sempre anteceder o início dessas atividades, daí a sua perfeita sintonia com o princípio da prevenção.

De outro modo, nosso ordenamento jurídico, apesar de autorizar atividades potencialmente causadoras de significativos impactos, sendo implícita a ocorrência de uma lesão ambiental, não aceita que a vítima-coletividade suporte todo ônus do prejuízo. Assim sendo, o órgão ambiental licenciador tem o dever de exigir do responsável pela lesão a reparação e compensação de danos irreversíveis.

O fato de o órgão licenciador antever ou conhecer a lesão ambiental não significa que a permita. O que se autoriza é atividade dentro dos controles aprovados. É o que se verifica quando empreendimentos, a despeito de seus impactos negativos, mostram-se absolutamente necessários à satisfação de importantes direitos da coletividade.

Assim, visando contrabalançar tais perdas ambientais, algumas normas condicionam o licenciamento ambiental de empreendimentos causadores de significativos impactos ambientais ao pagamento de uma compensação ambiental antecipada.

Da medida compensatória por empreendimentos de significativo impacto (art. 36 da Lei nº 9.985/2000)

A Constituição da República consagrou o meio ambiente como direito fundamental, bem de uso comum de todos, essencial à sadia qualidade de vida (art. 225).

Inspirada nesses comandos constitucionais, a Lei nº 9.985/2000 instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. Tal dispositivo, dentre outras medidas, criou uma forma de compensação *sui generis* para empreendimentos de significativo impacto ambiental.

Recentemente o Supremo Tribunal Federal declarou constitucional o art. 36 da Lei nº 9.985/2000, conforme o acórdão a seguir colacionado:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 36 E SEUS §§ 1º, 2º E 3º DA LEI Nº 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000. CONSTITUCIONALIDADE DA COMPENSAÇÃO DEVIDA PELA IMPLANTAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS DE SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DO § 1º DO ART. 36. [...] – 4. Inexistente desrespeito ao postulado da razoabilidade. *Compensação ambiental que se revela como instrumento adequado à defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, não havendo outro meio eficaz para atingir essa finalidade constitucional. Medida amplamente compensada pelos benefícios que sempre resultam de um meio ambiente ecologicamente garantido em sua higidez.* 5. *Inconstitucionalidade da expressão “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento”, no § 1º do art. 36 da Lei nº 9.985/2000.* O valor da compensação-compartilhamento é de ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa. Prescindibilidade da fixação de percentual sobre os custos do empreendimento. 6. Ação parcialmente procedente. (STF, ADIN 3.378-6 DF, Rel. Min. Carlos Brito, 09/04/2008, grifo nosso).

Como se vê, a compensação ambiental pela implantação do empreendimento é exigência instituída pelo ordenamento jurídico pátrio. Seu cumprimento não pode ser dispensado pelo órgão ambiental no curso do procedimento de análise do licenciamento de obras ou atividades potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental.

No mesmo sentido a doutrina se posiciona:

Espécie de compensação, a pré-estabelecida, está aparte do sistema da tripla responsabilização trazido pela Constituição da República Federativa do Brasil. Dito isso, considera-se que o mecanismo de compensação ecológica pré-estabelecida pode ser entendido como aquele formulado pelo legislador, independente das imputações jurisdicionais (civil e penal) e administrativas, e que tem como finalidade compensar os impactos negativos ao meio ambiente, oriundos da sociedade de risco. (LEITE, 2003, p. 50).

Após a decisão do STF referente à compensação ambiental, restou evidente a sua incidência sobre empreendimentos de significativo impacto ambiental, excluindo-se da discussão a existência de impactos negativos não mitigáveis.

Assim, foi delegada aos órgãos ambientais responsáveis pelo licenciamento a definição de “empreendimentos de significativo impacto ambiental”, nos termos da decisão do Pretório Excelso.

A definição do que seja “impacto ambiental” – preocupação básica que inspirou a criação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) – vem expressa no art. 1º da Resolução nº 001/1986 do CONAMA:

[...] considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II – as atividades sociais e econômicas; III – a biota; IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V – a qualidade dos recursos ambientais.

Importante registrar que a definição da Resolução nº 001/1986 deve ser interpretada em consonância com os novos contornos dados à matéria pela norma do art. 225, § 1º, IV, da CR, que se refere a impacto ambiental como uma “significativa degradação ambiental”.

Assim, nos termos da Constituição da República, “impacto ambiental” não é qualquer alteração do meio ambiente, mas uma degradação significativa do ambiente. Por outras palavras, considera-se impacto ambiental a alteração drástica e de natureza negativa da qualidade ambiental. (MIRRA, 1995, p. 43).

Caberá ao órgão público licenciador delimitar o conceito de degradação ambiental “significativa” quando analisar um projeto de atividade potencialmente causadora de degradação ambiental, atentando-se às peculiaridades e características do meio afetado. Deverá exigir os respectivos estudos ambientais, bem como aplicar a medida

compensatória prevista no art. 36 da Lei nº 9.985/2000.

Paulo Affonso Leme Machado¹ esclarece que *significativo* “é o contrário de insignificante, podendo-se entender como a agressão ambiental provável que possa causar dano sensível, ainda que não seja excepcional ou excessivo.” (MACHADO, 2010, p. 137).

Da valoração dos impactos ambientais referentes à compensação do art. 36 da Lei nº 9.985/2000

Como já explicitado, a Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC –, em seu artigo 36, criou uma forma de compensação *sui generis* para empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerados pelo órgão competente.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da referida ADI, considerou inconstitucional a expressão “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento”, constante no § 1º do artigo mencionado. Assim, passou-se a permitir a definição do montante de recursos para a compensação de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento, em atendimento ao princípio do contraditório e da ampla defesa, sendo que o dispositivo que determina a obrigatoriedade da compensação (art. 36) continua em plena vigência.

No julgamento da referida ADI, a expressão destacada foi suprimida com base na seguinte explanação do Ministro Celso de Mello:

O montante de recursos há de ser compatível e proporcional ao grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento, desde que o estudo específico entenda que, daquele empreendimento, possa resultar impacto ambiental. Então, presente essa relação de causalidade, estabelecer-se-á, também, uma limitação à ação administrativa do poder público.

Esse entendimento, por sua vez, foi respaldado pela Ministra Cármen Lúcia, que também aderiu à interpretação com redução de texto

[...] para se excluir o percentual previamente fixado – no sentido de ficar exatamente de acordo com a proporção entre o que se causar e o que tiver de ser compensado –, que deverá ser feito nos termos da lei, mas pela autoridade administrativa correspondente.

No mesmo sentido, votaram os Ministros Carlos Britto (Relator), Eros Grau, Menezes Direito e Ricardo Lewandowski, os quais também entenderam que a expressão em debate não guardava uma *relação de causalidade* com o impacto ambiental causado pelo empreendimento.

1 Paulo de Bessa Antunes refere-se a “modificação brusca” causada no meio ambiente (ANTUNES, P. B. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996, p. 132). A respeito do tema, ver ainda: CAPPELLI, 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, p. 156.

Dessa forma, por maioria, O STF adotou interpretação conforme a Constituição com redução de texto, declarando inconstitucional a expressão “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento” do § 1º, art. 36, da Lei nº 9.985/2000.

Ocorre que, após o Supremo Tribunal Federal declarar a impossibilidade de a lei fixar o valor mínimo da compensação ambiental por significativo impacto ambiental, foi editado o Decreto Federal n. 6.848, de 14 de maio de 2009, visando à regulamentação da compensação ambiental prevista no art. 36 da Lei nº 9.985/2000. Foi estabelecido como parâmetro do grau de impacto dos empreendimentos nos ecossistemas o percentual máximo de 0,5 % (meio por cento).

Assim, não obstante a decisão mencionada ser expressa no sentido de que a lei não poderia definir o valor mínimo da medida compensatória, a União, por meio de decreto, definiu o seu valor máximo. Dessa forma, o valor mínimo anteriormente definido por lei, e declarado inconstitucional, se transformou em valor máximo definido por decreto.

A despeito da mencionada decisão do STF, por meio de ato normativo, o Chefe do Poder Executivo estabeleceu abstratamente uma fórmula para o cálculo da compensação ambiental prevista no art. 36, da Lei do SNUC, sendo essa calculada pelo produto do grau de impacto com o valor de referência, nos termos do Decreto 6.848/2009.

Desse modo, o decreto fixou o teto a ser considerado a título de mensuração da compensação. Porém, o fez de forma contrária à decisão do Supremo Tribunal Federal, desvirtuando a relação de proporcionalidade efetiva entre o impacto a ser causado ao meio ambiente e o montante a ser pago a título de compensação.

Ademais, restringir o grau de compensação de impactos de empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental aos valores de 0 (zero) a 0,5 % (meio por cento) seria desconsiderar todo o rigoroso tratamento que a Constituição da República confere ao meio ambiente, sobretudo o princípio da prevenção e o do usuário-pagador, como foi fartamente esposado nos votos dos ministros do STF no julgamento da ADI 3378-6/DF.

O ordenamento jurídico constitucional brasileiro não permite a um decreto, sob o pretexto de regulamentar a lei, criar novamente conflito com a ordem constitucional, já harmonizado em sede de decisão do Supremo Tribunal Federal.

Outras compensações aplicáveis a empreendimentos minerários

Além da compensação ambiental prevista no art. 36 da Lei nº 9.985/2000, vinculada aos empreendimentos minerários de significativo impacto ambiental, nosso ordenamento exige a aplicação de outras medidas compensatórias específicas.

É o caso das atividades minerárias que dependerão de supressão em áreas de vegetação secundária em estágio avançado e médio de regeneração inseridas no bioma mata atlântica. Nestes casos, somente será admitida a supressão no caso de adoção de medida compensatória que inclua a recuperação de área equivalente à área do empreendimento, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica e, sempre que possível, na mesma microbacia hidrográfica, nos termos do art. 32, inc. II, da Lei 11.428/06.

No mesmo sentido, quando a atividade minerária necessitar de intervenção ou supressão de vegetação em área de preservação permanente – APP –, as medidas ecológicas de caráter mitigador e compensatório previstas no § 4º do art. 4º da Lei nº 4.771/65 deverão ser adotadas pelo empreendedor, nos termos do art. 5º da Resolução Conama nº 369/2006.

No âmbito estadual, temos a compensação prevista no art. 36 da Lei nº 14.309/2002, que estipula que o licenciamento de empreendimentos minerários causadores de significativos impactos ambientais, como supressão de vegetação nativa, deslocamento de populações, utilização de áreas de preservação permanente, cavidades subterrâneas e outros, fica condicionado à adoção, pelo empreendedor de estabelecimento de medida compensatória que inclua a criação, implantação ou manutenção de unidades de conservação de proteção integral.

Importante registrar que as mencionadas compensações ambientais se aplicam isolada e cumulativamente em cada empreendimento.

Da compensação por danos ambientais não previstos na fase do licenciamento

De fato, o reconhecimento da reparabilidade de um dano meramente potencial gera ruptura no modelo clássico de responsabilidade civil ambiental, eis que ausentes as características da atualidade e certeza do dano, com grande resistência doutrinária e jurisprudencial.

No entanto, a previsão legal das medidas compensatórias prévias passa pela aplicação dos princípios da precaução, prevenção e usuário-pagador, nos termos da decisão citada do Supremo Tribunal Federal.

Torna-se então imprescindível a exata diferenciação entre as compensações ambientais prévias e a compensação por danos irreversíveis.

No que se refere à compensação prevista na Lei nº 9.985/2000, verifica-se que para sua exigência no procedimento de licenciamento ambiental é prescindível a comprovação do dano consumado. Basta que o empreendimento ou atividade seja caracterizado como potencialmente causador de significativo impacto ambiental pelo órgão ambiental licenciador, com fundamento no respectivo estudo de impacto ambiental.

Outra modalidade de compensação ambiental visa reparar um dano efetivamente causado ao meio ambiente, em atendimento aos princípios da restauração, recuperação e reparação do meio ambiente, previstos no artigo 225 da Constituição da República. Além disso, a Lei nº 6.938/81 prevê como um dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente a imposição ao poluidor da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, independentemente da existência de culpa, com fundamento na teoria da reparação integral.

Portanto, o fato de o empreendimento ou atividade legalmente licenciado ter compensado seus potenciais impactos na fase do licenciamento (art. 36 da Lei nº 9.985/2000), não o exime de eventual responsabilidade no caso de serem identificados outros impactos na fase de instalação ou operação, não previstos nos estudos apresentados ao órgão licenciador.

Além disso, apesar de identificados os impactos negativos e incidido a compensação referente ao empreendimento na fase do licenciamento, é possível nova compensação, com fundamento na responsabilidade civil objetiva, desde que comprovada pericialmente a desproporção entre o valor quantificado e os impactos efetivamente gerados pela atividade.

No mesmo sentido são as lições de José Rubens Morato Leite e Patrick de Araújo Ayala:

Entretanto, considerando que, em matéria, específica de dano ambiental, vigora a responsabilidade objetiva, ou seja, em virtude do risco da atividade, não se pode neste caso, pensar em isenção de responsabilidade civil, mesmo com autorização administrativa. Na hipótese de dano ambiental, prevalece a irrelevância da licitude da atividade, bastando, para o exame do mérito da demanda, a prova do nexo causal e do evento danoso. O importante é constatar que a atividade exercida pelo agente se mostra potencialmente causadora de dano ao meio ambiente. (LEITE; AYALA, 2010, p.192).

Conclusão

A compensação ambiental prevista no art. 36 da Lei nº 9.985/2000 se tornou um grande instrumento de concretização do conceito de desenvolvimento sustentável, na medida em que garante a criação e implantação de unidades de conservação.

No entanto, por se tratar de instituto jurídico inovador e que gerou uma ruptura com o sistema de responsabilidade civil ambiental, ainda é fonte de grandes debates acerca de sua natureza, incidência e, sobretudo, no que se refere à quantificação dos potenciais impactos negativos ao meio ambiente.

Referências bibliográficas

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre procedimentos relativos a Estudo de Impacto Ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 1 jun. 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre licenciamento ambiental; competência da União, Estados e Municípios; listagem de atividades sujeitas ao licenciamento; Estudos Ambientais, Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 1 jun. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 1 jun. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.378-6. Relator: Min. Carlos Brito. Brasília, DF, 9 de abril de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/ADI3378.pdf>>. Acesso em 1 jun. 2012.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática.** 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2010.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Limites e Controle dos Atos do Poder Público em Matérias Ambientais. In: MILARÉ, Edis. **Ação Civil Pública: Lei n. 7.347/85: reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

Revisado por:

Diana Cardoso Martins





A AVALIAÇÃO AMBIENTAL INTEGRADA DOS IMPACTOS CUMULATIVOS E SINÉRGICOS DOS EMPREENDIMENTOS MINERÁRIOS

Carlos Alberto Valera

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Introdução

A temática aqui desenvolvida terá como foco o licenciamento das atividades dos empreendimentos minerários no âmbito do Estado de Minas Gerais.

A dinâmica referente à questão econômica que se insere nas atribuições do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) será tratada em segundo plano, pois o escopo deste trabalho é nitidamente ambiental.

O Código de Minas – Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 – tem viés nitidamente econômico e, como sua publicação data dos anos 60, não trazia nenhuma preocupação ambiental.

A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, foi pioneira em trazer ao cenário jurídico a preocupação com o licenciamento ambiental das atividades com potencial de degradação e/ou degradadoras do ambiente.

Com efeito, o artigo 9º e seus incisos trouxeram regras valiosas para a defesa ambiental, destacando-se os incisos III e IV¹.

Apoiado no poder regulamentar da Lei nº 6.938/81, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) editou as Resoluções nº 001/86 e nº 237/97, tratando ambas do licenciamento ambiental.

No âmbito do Estado de Minas Gerais, a matéria encontra regulamentação na Deliberação Normativa nº 74/2004 editada pelo Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM).

Salienta-se que, em regra, o licenciamento das atividades sempre teve como foco o empreendimento em si. Não

se cogitava a análise de outros impactos no mesmo ecossistema, embora a Resolução CONAMA nº 01/86 já fizesse menção expressa à bacia hidrográfica.

Vencida a primeira fase, ou seja, a obrigação de as atividades com potencialidade de causar ou causadoras de impactos ambientais serem licenciadas, surge um novo desafio, isto é, a análise conjunta de tais atividades dentro de um mesmo ecossistema, ou, se se preferir, de uma unidade de gestão ambiental sem prejuízo do planejamento derivado do Zoneamento Econômico e Ecológico.

O presente ensaio, sem ter a pretensão de exaurir o assunto, busca chamar a atenção para um dos graves problemas do Estado de Minas Gerais, o qual, como é curial, possui nítido caráter minerário e necessita que tais empreendimentos, sob a orientação dos órgãos públicos ambientais, façam a devida e criteriosa análise dos denominados impactos cumulativos e sinérgicos dentro da unidade de gestão ambiental, compreendida, no mínimo, como a bacia hidrográfica.

Breves apontamentos sobre o licenciamento ambiental

A preocupação ambiental, infelizmente, é tema recente na pauta social. O primeiro evento realizado pela Organização das Nações Unidas (ONU) ocorreu em 1972, em Estocolmo; antes desse acontecimento, imperava o mais absoluto descaso e omissão.

O Brasil editou a sua Lei Nacional da Política Ambiental em 1981 e inseriu o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, de forma expressa, na Carta Constitucional em 1988, merecendo destaque, igualmente, a Lei da Ação Civil Pública editada em 1985².

O licenciamento ambiental, embora tivesse previsão no artigo 9º, da Lei nº 6.938/81, só foi regulamentado pela Resolução CONAMA nº 01/86 e em ato posterior pela Resolução CONAMA nº 237/97, sendo lícito afirmar que o licenciamento somente começou a ocorrer de fato a partir de 1986.

1 Art. 9º São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

[...]

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

2 Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

No ano de 1988 foi promulgada a Carta Constitucional vigente, a qual, de forma inovadora, incorporou a necessidade de avaliação de impactos ambientais e do licenciamento das atividades minerárias³.

O conceito de licenciamento ambiental podia ser extraído da Resolução CONAMA nº 237/97⁴. Atualmente o tema está disciplinado no artigo 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011:

Licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Todavia, em que pese a omissão legislativa e executiva, atualmente o licenciamento das atividades ambientais encontra-se na pauta social, notadamente, porque temores antes restritos à Academia ganharam as ruas⁵.

Assim, as autoridades ambientais se viram obrigadas a apresentar soluções para os mais variados reclamos sociais e o licenciamento ambiental conquistou a pauta da mídia.

No âmbito do Estado de Minas Gerais o fenômeno não foi diferente.

A pressão popular passou a exigir dos Poderes Constituídos e do Ministério Público (Estadual e Federal) que os empreendimentos fossem regularizados através do licenciamento ambiental, inicial ou corretivo.

No âmbito estadual, foi editada a Deliberação Normativa – DN nº 74/2004 – pelo Conselho Estadual de Política Ambiental, a qual em seu anexo, Listagem A, traz as hipóteses de licenciamento dos empreendimentos minerários, fazendo a classificação respectiva.

A referida Deliberação Normativa lista os empreendimentos em 7 (sete) classes: a classe 0 (zero) ou “não passível”; as classes 1 e 2, passíveis de Autorização Ambiental de Funcionamento (licenciamento simplificado); as classes 3 e 4, passíveis de licença ambiental, reclamando a apresentação de estudos ambientais menos complexos conhecidos como RCA/PCA – Relatório de Controle e Plano de Controle Ambientais – e, finalmente, as classes 5 e 6, passíveis de licença ambiental, reclamando a elaboração de estudos mais complexos EIA/RIMA⁶.

3 Art. 225, inciso IV.

4 Art. 1º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:
I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

5 Efeito estufa, *tsunamis*, aquecimento global etc.

6 Deliberação Normativa COPAM 74/2004, artigos 1º e 2º.

No âmbito federal, o licenciamento dos empreendimentos minerários está disciplinado na Lei nº 7.805/89, no Decreto nº 98.812/90 e nas Resoluções CONAMA nº 01/86, nº 09/90, nº 10/90 e nº 237/97, além da atual previsão legislativa inserida na Lei Complementar nº 140/2011⁷.

Destarte, em termos práticos, primeiramente o empreendedor deve buscar no Departamento Nacional de Produção Mineral DNPM a prévia concessão da licença de pesquisa e/ou de lavra e, antes de promover qualquer intervenção no meio ambiente para a extração do minério, deverá obter a devida licença ambiental.

Impactos cumulativos e sinérgicos

A determinação sobre a análise, no âmbito do licenciamento ambiental, dos denominados impactos cumulativos e sinérgicos tem previsão na Resolução CONAMA nº 01/86.

Com efeito, exorta a norma regulamentar:

Art. 6º O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

- a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;
- b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;
- c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; *suas propriedades cumulativas e sinérgicas*; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.

7 Artigo 7º, incisos XIV e XV, entre outros.

IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (os impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados).

Parágrafo Único - Ao determinar a execução do estudo de impacto Ambiental o órgão estadual competente; ou o IBAMA ou quando couber, o Município fornecerá as instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área. (grifo nosso)

Ocorre, contudo, que, não obstante o comando regulamentar trazer expressa a necessidade de avaliação cumulativa e sinérgica, estas, sistematicamente, vêm sendo desconsideradas, pois os tradicionais Estudos de Impactos Ambientais – EIAs – e os Relatórios de Impactos Ambientais – RIMAs – limitam-se a apresentar a análise da área de propriedade do empreendedor e, quando muito, das denominadas Áreas de Influências Direta e Indireta.

Há completo descaso, por exemplo, na análise de outras atividades ou mesmo de outros empreendimentos que possuam a mesma finalidade. É óbvio que não nos olvidamos do Zoneamento Econômico e Ecológico (ZEE). Todavia, não podemos nos esquecer de que em muitos casos os dados constantes do ZEE são totalmente desatualizados e não preveem, por exemplo, a instalação de novos empreendimentos no local.

Ademais, a militância nos processos administrativos de licenciamento⁸ permite-nos afirmar que cada empreendimento, embora locado em uma bacia hidrográfica ou até na mesma microbacia hidrográfica, chega a apresentar estudos distintos e, não raras vezes, discrepantes, denotando que a análise cumulativa e sinérgica nem sequer foi cogitada.

Um estudo realizado no âmbito do Ministério Público Federal aferiu os problemas mais comuns nas pesquisas, podendo ser citados: ausência de proposição de alternativas; desconsideração da bacia hidrográfica na delimitação da área de influência dos empreendimentos; ausência de investigação de séries históricas e ciclos anuais; caracterização da área baseada, predominantemente, em dados secundários; ausência ou insuficiência de informações sobre a metodologia utilizada; proposição de execução de atividades de diagnóstico em etapas do licenciamento posteriores à Licença Prévia; apresentação de informações inexatas, imprecisas e/ou contraditórias, como nos casos que citam espécies reconhecidamente inexistentes na região; caracterização incompleta de águas, sedimentos, solos, resíduos, ar etc.; superficialidade ou ausência de análise de eventos singulares em projetos envolvendo recursos hídricos; ausência de estudos orientados pela ampla aceção do conceito de patrimônio cultural; tendência a minimização ou subestimação dos impactos negativos e à supervalorização dos impactos positivos, entre outros. (BRASIL, 2004).

Importante, desse modo, precisar o conceito dos denominados impactos cumulativos e sinérgicos.

Segundo Gonçalves, os efeitos sinérgicos dizem respeito

[...] à alteração significativa na dinâmica ambiental a partir da acumulação de impactos locais provocados por mais de um empreendimento. Essa alteração deve ser representativa de uma mudança em um mesmo aspecto econômico, social, ambiental ou institucional. (GONÇALVES, 2009, p. 93-94).

No mesmo sentido, Milaré esclarece que a

[...] sinergia é o efeito ou força ou ação resultante da conjunção simultânea de dois ou mais fatores, de forma que o resultado é superior à ação dos fatores individualmente, sob as mesmas condições. (MILARÉ, 2011, p. 1003).

Noutro passo,

[...] são cumulativos os impactos ou efeitos capazes de ensejarem alteração significativa na dinâmica ambiental a partir da acumulação de impactos locais, provocados por mais de um empreendimento. (GONÇALVES, 2009, p. 93-94).

Anote-se que, embora os documentos EIA e RIMA devam desenvolver a análise dos impactos ambientais, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando suas propriedades cumulativas e sinérgicas (art. 6º, III, da Resolução CONAMA nº 1/86), tal análise dirá sempre respeito a determinado empreendimento, mas não a uma série deles, surgindo aqui a vital necessidade de aprimoramento dos procedimentos de licenciamento ambiental.

A falta de aprimoramento, indubitavelmente, fere o inoldidável princípio da legalidade, de forma prioritária, bem como outros princípios constitucionais, tais como o princípio do desenvolvimento sustentável, da prevenção, da precaução, da eficiência etc.

Importante ressaltar que a Resolução CONAMA nº 237/97 (a qual não reproduz as expressões do artigo 6º, inciso III, da Resolução CONAMA nº 01/86) não revogou tal exigência, em especial, porque em matéria ambiental sempre há de se aplicar a norma mais protetiva ou restritiva.

A unidade de gestão ambiental

A obrigação da análise, no licenciamento ambiental, dos estudos cumulativos e sinérgicos, como pontuado alhures, decorre da aplicação da Resolução CONAMA nº 01/86, além de variados princípios ambientais.

Contudo, há necessidade de se precisar em qual local ou, mais exatamente, em qual unidade territorial citados estudos devem se desenvolver.

A já citada Resolução CONAMA nº 01/86 há muito respondia à indagação proposta.

8 O Ministério Público do Estado de Minas Gerais possui assento como Conselheiro no COPAM e nas Unidades Regionais Colegiadas, a previsão encontra-se no Decreto nº 44.667/2007, artigo 11, § 3º.

O artigo 5º, da norma regulamentar, disciplina:

Art. 5º. O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto; II - Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade; III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a *bacia hidrográfica na qual se localiza*; IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

Parágrafo Único - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental o órgão estadual competente, ou o IBAMA ou, quando couber, o Município, fixará as diretrizes adicionais que, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área, forem julgadas necessárias, inclusive os prazos para conclusão e análise dos estudos. (grifo nosso).

Ora, a Resolução CONAMA nº 01/86 é peremptória em exigir a análise dos impactos cumulativos e sinérgicos e delimita que tais estudos, no mínimo, sejam realizados dentro da bacia hidrográfica, utilizando-se para tal mister a classificação de *Ottobacias*, classe 3.

Repisando a exigência regulamentar, a Lei Nacional dos Recursos Hídricos⁹ assevera que a Política Nacional dos Recursos Hídricos tem como um dos seus fundamentos a bacia hidrográfica configurando-se como a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (artigo 1º, inciso V).

O comando legislativo trata do bem ambiental, atualmente, de maior valia, ou seja, o recurso hídrico. Partindo-se da premissa singela de que o arcabouço de proteção ambiental traduz-se em verdadeiro sistema legislativo de proteção¹⁰, resta evidente que a unidade de gestão ambiental não deve ser menor do que o limite da bacia hidrográfica, devendo os estudos ambientais recair sobre a sua totalidade, no mínimo¹¹.

A questão já vem provocando enorme preocupação em outros empreendimentos, notadamente, no aproveitamento hídrico para fins de geração de energia elétrica.

Em junho de 2011, o Ministério Público Estadual propôs ação civil pública ambiental em face do Estado de Minas

9 Lei Federal nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997.

10 Princípio do diálogo das fontes.

11 É evidente que, se os impactos englobarem mais de uma bacia hidrográfica, a unidade de gestão ambiental deverá ser aumentada.

Gerais e do empreendedor da Pequena Central Hidrelétrica (PCH) Sumidouro, a ser instalada no Rio Santo Antônio.

O pedido liminar foi analisado pela Juíza de Direito da 2ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias de Belo Horizonte, Doutora Lilian Maciel Santos, a qual, valendo-se do princípio da precaução, argumentou:

[...] qualquer leigo de escassas luzes ou doutor da maior suposição, por óbvio, concluiria que uma análise isolada e pontual de um empreendimento pode não ser lesiva ao meio ambiente. No entanto, vários empreendimentos numa mesma localidade, no caso, na bacia do Rio Santo Antônio, podem ter dimensões efetivamente catastróficas. Daí, justamente, não ser suficiente um estudo de impacto ambiental, mas sim o estudo integrado, pois só avaliando o conjunto, contextualizando todos os empreendimentos e o impacto deles é que será possível mensurar a viabilidade dos licenciamentos.¹²

Afere-se, destarte, que a denominada unidade de gestão ambiental deve incidir, no mínimo, no limite territorial de uma bacia hidrográfica¹³, evidenciando que os estudos ambientais, neles incluídos os documentos EIA, RIMA e AAI (Avaliação Ambiental Integrada), devem contemplar todo o ecossistema.

Avaliação Ambiental Estratégica e Avaliação Ambiental Integrada sob a ótica do princípio constitucional da eficiência

Os empreendimentos minerários, em regra, produzem enormes e significativos impactos ambientais, tanto que a Resolução CONAMA nº 01/86 incluía (e inclui) a mineração como uma das atividades que reclamavam licenciamento ambiental clássico, precedido de EIA/RIMA¹⁴.

A conclusão doutrinária aponta que referida menção na Resolução CONAMA nº 01/86 possui nítido caráter exemplificativo e presunção absoluta de potencial poluidor/degradador:

A Resolução 01/86 do CONAMA, na realidade estabeleceu um mínimo obrigatório, que pode ser ampliado, mas jamais reduzido. Para Antônio Herman Benjamin, Paulo Afonso Leme Machado e Silvia Capelli, há verdadeira presunção absoluta de que as atividades previstas na referida resolução são potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente. (MACHADO, 2003, p.14).

Destarte, tratando-se de atividades e empreendimentos com alto potencial degradador/poluidor, resta evidente, ainda

12 MPMG obtém liminar para resguardar patrimônio ambiental do rio Santo Antônio. Disponível em: <<http://www.mp.mg.gov.br/portal/public/noticia/index/id/25856>>. Acesso em: 16 abr. 2012.

13 Utiliza-se o critério alhures mencionado ou qualquer outro que apresente características mais protetivas.

14 Artigo 2º, inciso IX.

que de forma empírica, que a apresentação de EIA/RIMA, por si só, não tem o condão de prever os mencionados impactos cumulativos e sinérgicos, notadamente, no Estado de Minas Gerais, que concentra 56,7% da produção nacional de nióbio e 64% da produção nacional de ouro¹⁵, exigindo que não só os empreendimentos sejam considerados, mas sim, toda a cadeia produtiva que exista ou possa vir a existir naquele ecossistema.

Ademais, cabe frisar que o EIA e seu respectivo relatório RIMA modalidades de Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), que abrange conceito muito mais amplo.

A propósito a lição de Milaré:

Nunca é demais insistir neste ponto, pois existe uma certa tendência entre os ambientalistas, inclusive, autoridades ambientais, de confundir o instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente 'Avaliação de Impactos Ambientais' (AIA) com uma ferramenta do licenciamento ambiental denominada 'Estudo de Impacto Ambiental' (EIA), que vem prejudicando bastante que se extraia do instrumental representado pelas técnicas e metodologias de AIA todas as úteis consequências possíveis. (MILARÉ, 2011, p. 465).

Neste ponto, importante conceituarmos a Avaliação Ambiental Estratégica AAE e a Avaliação Ambiental Integrada (AAI).

O professor Luís Henrique Sánchez define a AAE:

A avaliação ambiental estratégica (AAE) é o nome que se dá a todas as formas de avaliação de impacto de ações mais amplas que projetos individuais. Tipicamente, a AAE refere-se à avaliação das consequências ambientais de políticas, planos e programas (PPPs), em geral no âmbito de iniciativas governamentais, embora possa também ser aplicada em organizações privadas.

Trata-se, bem entendido, de avaliação prévia, equivalente, em certa medida, àquela feita para projetos, obras ou atividades similares. Entretanto, o grande potencial da AAE está em influenciar a própria formulação desses PPPs, assim como um dos principais papéis da avaliação de impacto ambiental de projetos é o de formular alternativas de projeto que evitem ou reduzam os impactos adversos ou que possibilitem maiores ganhos ambientais. Não se trata, portanto, de um 'teste' para aprovação ou legitimação de PPPs, nem da mera verificação de consequências após sua formulação.

Algumas definições amplamente aceitas de AAE são:

o processo formal, sistemático e abrangente de avaliar os impactos ambientais de uma política, plano ou programa e de suas alternativas, incluindo a preparação de um

relatório contendo as conclusões da avaliação, usando-as em um processo decisório publicamente responsável (publicly accountable). (THERIVEL *et al.*, 1992, p. 19-20).

[...] um processo sistemático para avaliar as consequências ambientais de uma política, plano ou programa propostos, de modo a assegurar que elas sejam plenamente incluídas e adequadamente equacionadas nos estágios iniciais mais apropriados do processo decisório, com o mesmo peso que considerações sociais e econômicas (Sadler e Verheem, 1996, p. 27). (SÁNCHEZ, 2008).

O documento Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) já conta com algumas disposições normativas:

1) Decreto nº 4.339/2002, que institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade dispondo, entre outras coisas, sobre o fortalecimento dos sistemas de monitoramento, de avaliação, de prevenção e de mitigação de impactos sobre a biodiversidade, bem como sobre a promoção da recuperação de ecossistemas degradados, por meio da realização de estudos de impacto ambiental em projetos e empreendimentos de larga escala, inclusive os que possam gerar impactos agregados, que envolvam recursos biológicos e aqueles que utilizem espécies exóticas e organismos geneticamente modificados, quando potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente (item 13.2.19 do Anexo do Decreto), além da integração entre o Zoneamento Ecológico-Econômico e as ações de licenciamento ambiental, especialmente por intermédio das aludidas avaliações, feitas com uma escala regional (item 13.2.4 do Anexo);

2) Decreto nº 6.101/2007, que atribui à Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente a competência para propor políticas e normas e definir estratégias nos temas relacionados com a avaliação ambiental estratégica (art. 14, I, a), e, ao seu Departamento de Licenciamento e Avaliação Ambiental, a competência para subsidiar a formulação de políticas e normas e a definição de estratégias para a implementação de programas e projetos em temas relacionados com a avaliação ambiental estratégica (art. 16, I, a);

3) Decreto nº 6.678/2008, que aprovou o VII Plano Setorial para os Recursos do Mar e identifica a avaliação ambiental estratégica como instrumento capaz de identificar áreas de relevante interesse minero-energético.

No âmbito do Estado de Minas Gerais, a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é conceituada pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) como um processo de identificação de impactos ambientais e de alternativas que os minimizem na implantação de políticas e projetos governamentais, sendo utilizada na elaboração das propostas dessas ações estratégicas, sistematizando os resultados e sua utilização para tomadas de decisões ambientalmente sustentáveis. (MINAS GERAIS, 2011).

15 Segundo dados do Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM). Informações e Análises da Produção Mineral Brasileira. 5ª edição. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00001157.pdf>>.

Ainda segundo as informações disponíveis no *site* da SEMAD, a AAE é elaborada de forma pública e participativa, baseando-se nos princípios da avaliação de impactos que regem os Estudos de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), embora tenha o objetivo de analisar a ação estatal em todos os seus aspectos, servindo de subsídio na tomada de decisões ao disponibilizar informações sobre as possíveis consequências ambientais das ações governamentais, bem como das alternativas mitigadoras.

O Decreto Estadual, nº 43.372/2003, de Minas Gerais, cria os chamados Núcleos de Gestão Ambiental, aos quais incumbe a elaboração de Avaliação Ambiental Estratégica de planos, programas e projetos, mediante as seguintes ações básicas (art. 4º do Decreto):

- a) identificação de planos, programas e projetos setoriais que possam causar impactos ambientais e colaborar com o estabelecimento das medidas de controle a eles inerentes;
- b) identificação das áreas do território estadual que possam ser afetadas de maneira significativa pelos planos, programas e projetos;
- c) identificação dos marcos legais fixados nos âmbitos internacional, nacional e estadual que tenham relação com os planos, programas e projetos setoriais;
- d) garantia de que a elaboração dos planos, programas e projetos setoriais leve em conta os objetivos e os aspectos ambientais relevantes;
- e) identificação, quanto aos planos, programas e projetos setoriais, dos prováveis efeitos no meio ambiente, incluindo aspectos como a biodiversidade, a fauna, a flora, as florestas, os recursos hídricos, o clima, bem como os recursos ambientais e os bens arqueológicos e paisagísticos;
- f) identificação de alternativas que possam diminuir os impactos ambientais negativos dos planos, programas e projetos;
- g) as medidas específicas de cada plano, programa ou projeto, para a prevenção de danos, a mitigação e compensação de seus efeitos;
- h) identificar a medida em que cada plano, programa e projeto setoriais influem em outras iniciativas setoriais, visando a análise dos efeitos sinérgicos do meio ambiente.

Os Núcleos executam ainda o assessoramento dos secretários de estado, informando-lhes sobre as decisões do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) que tenham alguma interferência sobre as políticas e ações das respectivas secretarias (art. 4º do Decreto nº 43.372/03).

Em síntese, a AAE é essencial para a integração da sustentabilidade com o complexo de fatores que influenciam o processo decisório em políticas públicas (MACIEL, 2011).

Já a Avaliação Ambiental Integrada (AAI) pode ser identificada como o estudo capaz de conhecer especificamente os efeitos sinérgicos e cumulativos resultantes dos impactos ambientais ocasionados pelo conjunto de empreendimentos em planejamento, implantação e operação em uma determinada área (uma bacia hidrográfica, por exemplo).

Os resultados da AAI segundo Gonçalves são:

- Avaliação espacial e temporal dos efeitos integrados dos projetos previstos nos diferentes cenários;
- Diretrizes gerais para a implantação de novos projetos, considerando o resultado de estudos de bacia realizados, as áreas de fragilidade, o uso do solo e o desenvolvimento regional;
- Diretrizes técnicas gerais a serem incorporadas nos futuros estudos ambientais dos projetos setoriais para subsidiar o processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos em planejamento/projeto na área de abrangência dos estudos;
- Proposições de recomendações para avaliações que apresentem grandes incertezas quanto aos dados disponíveis e quanto à profundidade dos estudos; e
- Proposição de medidas de gestão, preferencialmente de cunho institucional, com o objetivo de evitar conflitos futuros, orientando o licenciamento de projetos específicos. (GONÇALVES, 2009, p.102).

Esse contexto reclama atualmente dos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e, em especial, no caso de Minas Gerais, do Sistema Estadual do Meio Ambiente (SISEMA), que todos os empreendimentos minerários que causem ou possam causar significativo impacto ambiental se submetam à apresentação de Avaliação Ambiental Integrada (AAI), utilizando-se como unidade de gestão ambiental, no mínimo, a bacia hidrográfica.

Pontue-se que não se trata de mera faculdade do órgão público ambiental, mas de verdadeiro comando constitucional, hodiernamente exarado pelo artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, notadamente, do princípio da eficiência.

A Emenda Constitucional nº 19, de 1998, inseriu no mencionado dispositivo constitucional, como princípio de regência da Administração Pública dos entes federados, a eficiência.

Conceitualmente e etimologicamente, podemos asseverar que eficiência é a qualidade de se produzir um resultado desejado, ou seja, obtém-se o resultado empregando-se as melhores e mais produtivas técnicas possíveis e disponíveis.

Sobre o tema, oportuna a lição de Kildare Gonçalves Carvalho:

- O princípio da eficiência foi introduzido pela Emenda Constitucional n. 19/98. Relaciona-se com as normas da boa administração no sentido de que a Administração

Pública, em todos os seus setores, deve concretizar suas atividades com vistas a extrair o maior número possível de efeitos positivos ao administrado, sopesando a relação custo-benefício, buscando a excelência de recursos, enfim, dotando de maior eficácia possível as ações do Estado.

Segundo *Maria Sylvia Zanella Di Pietro*, o princípio da eficiência impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar. Salieta que 'a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito'. Acentua *Alexandre de Moraes* que 'o princípio da eficiência compõem-se das seguintes características básicas: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade'. (CARVALHO, 2002, p.410-411).

O princípio da eficiência determina que toda a administração pública dos entes federados empregue as mais atuais e melhores técnicas na resolução dos problemas, atentando para o fato de que o meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental de terceira dimensão, demanda o devido licenciamento das atividades que provocam ou podem provocar significativo impacto ambiental; assim, resta claro que o órgão público ambiental deverá sempre exigir a Avaliação Ambiental Integrada AAI, a ser realizada, no mínimo, nos limites da bacia hidrográfica.

Anote-se, em arremate, que a exigência de apresentação de Avaliação Ambiental Integrada AAI não deve cingir-se a esta ou aquela atividade, mas sim, a todo o espectro de empreendimentos existentes ou que possam vir a existir, no mínimo, na unidade de gestão ambiental, *in casu*, a bacia hidrográfica.

Conclusões

Do exposto é possível concluir:

a) todas as atividades potencialmente poluidoras ou poluidoras/degradadoras do meio ambiente devem se submeter ao procedimento de licenciamento ambiental, notadamente, no âmbito do Estado de Minas Gerais, os empreendimentos minerários, dada a vocação econômica do citado ente federado;

b) a Resolução CONAMA nº 01/86 delimita como unidade de gestão ambiental, no mínimo, os limites da bacia hidrográfica, situação reproduzida na Lei Federal nº 9.433/97, a qual deve ser utilizada pelo princípio do diálogo das fontes;

c) a Avaliação Ambiental Estratégica AAE e a Avaliação Ambiental Integrada AAI possuem conceitos distintos, porém, complementam-se, sendo certo que a segunda tem

por escopo aferir os impactos cumulativos e sinérgicos decorrentes da presença ou da futura instalação de vários empreendimentos no mesmo ecossistema;

d) o princípio da eficiência impõe aos órgãos públicos, entre eles os ambientais, a obrigatoriedade da utilização das mais atuais e melhores técnicas de avaliação, incluindo a Avaliação Ambiental Integrada (AAI), ensejando a deliberação isenta e eficaz sobre a viabilidade ou não do empreendimento proposto.

Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério Público da União. **Deficiências em estudos de impacto ambiental: síntese de uma experiência**. Brasília: Ministério Público Federal/ 4ª Câmara de Coordenação e Revisão; Escola Superior do Ministério Público da União, 2004. Disponível em: <http://www.em.ufop.br/ceamb/petamb/cariboost_files/deficiencia_dos_eias.pdf>. Acesso em 27 jun. 2012.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional Didático**. 8. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

GONÇALVES, Luiz Cláudio. **Planejamento de Energia e Metodologia de Avaliação Ambiental Estratégica: conceitos e críticas**. Curitiba: Juruá, 2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MACIEL, Marcela Albuquerque. Políticas públicas e desenvolvimento sustentável: A avaliação ambiental estratégica como instrumento de integração da sustentabilidade ao processo decisório. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2913, 23 jun. 2011. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/19374>>. Acesso em: 23 abr. 2012.>

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco; doutrina, jurisprudência glossário**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MINAS GERAIS. **Avaliação Ambiental estratégica**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, 2011. Disponível em: <<http://www.semاد.mg.gov.br/programas-e-projetos/avaliacao-ambiental-estrategica>>. Acesso em: 23 abr. 2012.

SÁNCHEZ, Luís Enrique. Avaliação Ambiental Estratégica e sua aplicação no Brasil. In: RUMOS DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA NO BRASIL, 2008, São Paulo. Contato: Boletim do IEA/USP, São Paulo, n. 126. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/aaeartigo.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2012.

Revisado por:

Leonardo Ribeiro Mota (estágio supervisionado)
Josane Fátima Barbosa



A MINERAÇÃO NA LEI DA MATA ATLÂNTICA

Cristina Kistemann Chiodi

Assessora do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Introdução

A Mata Atlântica abrange todas as formações vegetacionais que, partindo do litoral brasileiro em direção ao interior, formavam originariamente uma cobertura contínua, cobrindo 17 estados, do Piauí até o Rio Grande do Sul, incluindo Minas Gerais e o sul do Mato Grosso do Sul e Goiás (CAPOBIANCO, 2001a). Com a definição legal do Domínio da Mata Atlântica (DMA), aprovada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) em 1992, fixou-se sua extensão em aproximadamente 1.306.000 km² (CAPOBIANCO, 2001a). No entanto, segundo dados referentes ao ano de 2011 constantes do Atlas dos Remanescentes da Mata Atlântica, produzido pela Fundação SOS Mata Atlântica, em parceria com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), restam hoje apenas 7,9% da área original do bioma, o que representa aproximadamente 1% do território nacional.

A diversidade biológica na Mata Atlântica é consequência de fatores geográficos e geológicos, como diferentes tipos de relevo, altitude, temperatura, precipitação anual e umidade do ar (MONTEIRO, 2003). No bioma, ocorrem cerca de 20 mil espécies de plantas, entre as quais 8 mil são endêmicas, ou seja, não existem em nenhum outro lugar do planeta. Comparada com a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica apresenta, proporcionalmente, maior diversidade biológica (CAMPANILI; PROCHNOW, 2006). O bioma abriga cerca de 1,6 milhão de espécies animais, incluindo insetos (SCHÄFFER; PROCHNOW, 2002). São 261 espécies de mamíferos (73 das quais endêmicas), 620 de aves (sendo 181 endêmicas) e 200 espécies de répteis (60 endêmicas), conforme grafado por Campanili e Prochnow (2006).

A vegetação cumpre funções ecológicas essenciais na conservação dos recursos hídricos e manutenção de processos ecológicos, destacando-se a proteção da biodiversidade pela garantia de *habitat* e condições próprias de alimentação, reprodução e evolução para espécies nativas da flora, fauna e microorganismos. (LINO; DIAS, 2003).

Apesar de sua importância, a devastação a que foi submetida a Mata Atlântica, desde o descobrimento do Brasil, colocou

esse bioma em segundo lugar na lista das florestas tropicais mais ameaçadas do planeta, perdendo apenas para as quase extintas florestas da Ilha de Madagascar, na costa da África (SCHÄFFER; PROCHNOW, 2002). Esse quadro, crítico, determinou a criação de um regime de proteção especial da Mata Atlântica, a partir da Constituição Federal de 1988.

Em que pese a maior difusão do conhecimento, do valor e da importância ambiental da Mata Atlântica, atualmente as ameaças decorrentes de modelos de exploração e ocupação predatórios persistem.

Histórico de proteção da Mata Atlântica

Após quase cinco séculos de agressões, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, § 4º, conferiu à Mata Atlântica o *status* de patrimônio nacional, fato que proporcionou a ampliação da discussão sobre sua conservação e seu uso.

O principal sentido do dispositivo constitucional seria o de promover a sustentabilidade e a conservação efetiva do bioma, tanto pelo poder público quanto pela coletividade, e não o de explicitar a soberania nacional sobre a biodiversidade brasileira, inclusive assegurada em outros instrumentos, como a Convenção da Diversidade Biológica, da qual o Brasil é signatário (LIMA, 2006).

O Decreto Federal nº 99.457, publicado em 25 de setembro de 1990, foi a primeira norma a dispor sobre a vedação do corte e da respectiva exploração da vegetação nativa da Mata Atlântica. No entanto, a referida legislação foi omissa no que se refere à definição técnica do bioma, fato que reduziu a aplicação do regime jurídico apenas à floresta ombrófila densa, deixando as demais fitofisionomias sujeitas à exploração.

Em 1993 foi publicado o Decreto Federal nº 750, que dispôs sobre o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica. A referida norma foi resultado da intensa mobilização das entidades envolvidas com a proteção do bioma (CAPOBIANCO, 2001b). A proteção da floresta e de seus ecossistemas associados foi melhor estruturada, com a definição de intervenções permitidas, a orientação de ações, a criação de instrumentos de controle

e a fundamental definição da Mata Atlântica. (TESSLER, 2001).

Contrariamente à legislação anterior, o Decreto Federal nº 750/1993 permitiu a supressão da vegetação em determinados casos e, cumpridos uma série de requisitos, fixou a proteção também aos estágios sucessionais inicial, médio e avançado de regeneração das formações vegetais do bioma, antes restrita à mata primária. (MANTOVANI; SERRA, 2004).

Ainda que o Decreto Federal nº 750/1993 tenha trazido avanços, como novas propostas e conceitos para a gestão do patrimônio da Mata Atlântica, o instrumento também foi omissivo quanto a diversos conceitos fundamentais à sua adequada aplicação.

Assim, após mais de 14 anos em tramitação no Congresso Nacional, foi promulgada a Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006 (Lei da Mata Atlântica), sanando diversas das omissões presentes nas normas anteriores. Apesar das imperfeições, decorrentes do intenso processo de negociação entre os diversos setores interessados, a norma representa indiscutível avanço para a conservação do bioma, conferindo proteção às seguintes formações: Floresta Ombrófila Densa; Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; e Floresta Estacional Decidual, bem como os manguezais, as vegetações de restingas, campos de altitude, brejos interioranos e encaves florestais do Nordeste.

Abrangência territorial de aplicação da Lei da Mata Atlântica

A Lei Federal nº 11.428/2006 modificou o referencial de limites das formações florestais e ecossistemas associados à Mata Atlântica, remetendo as delimitações do Bioma a mapa específico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, denominado "Mapa da Área de Aplicação da Lei nº 11.428 de 2006". (IBGE, 2008).

Tal delimitação é de fundamental importância, já que o mapa explicita as formações abrangidas pelo regime jurídico de proteção estabelecido pela Lei da Mata Atlântica.

Da mesma forma, o Decreto nº 6.660, de 21 de novembro de 2008, que regulamenta os dispositivos da Lei nº 11.428/2006, reafirma, em seu art. 1º, § 2º, que se aplica a todos os tipos de vegetação nativa delimitados no mapa o regime jurídico de conservação, proteção, regeneração e utilização estabelecido para a Mata Atlântica, bem como a legislação ambiental vigente, em especial a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Firmou-se, assim, a proteção não apenas das fitofisionomias expressamente citadas na Lei, mas também daquelas que ocorrem integralmente em seu Mapa, inclusive as savanas, como ecossistemas associados.

No entanto, faz-se necessário registrar que o mapa deve ser instrumento auxiliar na verificação da classificação da

vegetação. A utilização dos mapas do IBGE como fator absoluto na determinação da classificação das áreas de Mata Atlântica é prejudicial à sua conservação, já que os mapas representam apenas uma aproximação de limites e de informações.

Nesse sentido, o próprio Mapa da Área de Aplicação da Lei nº 11.428 de 2006 previu, em sua "Nota Explicativa", que sua elaboração foi baseada no Mapa de Vegetação do Brasil e no Mapa de Biomas do Brasil, ambos do IBGE, bem como nas diversas Resoluções do CONAMA que definem os parâmetros básicos para identificação e análise da Mata Atlântica e de seus ecossistemas associados em cada Estado:

Assim sendo, as tipologias de vegetação às quais se aplica a Lei nº 11.428, de 2006, são aquelas que ocorrem integralmente no Bioma Mata Atlântica, bem como as disjunções vegetais existentes no Nordeste brasileiro ou em outras regiões, quando abrangidas em resoluções do CONAMA específicas para cada estado. (IBGE, 2008).

Verifica-se, portanto, que o regime jurídico de proteção aplica-se não apenas à vegetação localizada dentro dos limites previstos no mapa, como também àquela que se enquadra nos parâmetros definidos nas diversas Resoluções do CONAMA que caracterizam a Mata Atlântica em cada Estado.

Definição de vegetação primária e vegetação secundária

A Lei da Mata Atlântica, em seu art. 4º, atribuiu ao CONAMA a competência para definição de vegetação primária e de vegetação secundária nos estágios avançado, médio e inicial de regeneração do Bioma Mata Atlântica.

Uma vez que as Resoluções CONAMA com as referidas definições, anteriores à Lei da Mata Atlântica, já cumpriam os parâmetros exigidos pela nova Lei, foram as mesmas convalidadas pela Resolução nº 388, de 23 de fevereiro de 2007.

As Resoluções CONAMA nº 391/2007 e nº 392/2007, que definem vegetação primária e secundária de regeneração de Mata Atlântica no Estado da Paraíba e no Estado de Minas Gerais, respectivamente, foram elaboradas posteriormente, tendo sido publicadas em 25 de junho de 2007, após sua aprovação no plenário do CONAMA.

Da mesma forma, a Resolução CONAMA nº 423/2012 estabeleceu os parâmetros básicos para identificação e análise da vegetação primária e dos estágios sucessionais da vegetação secundária dos Campos de Altitude associados ou abrangidos pela Mata Atlântica.

Tais definições são fundamentais, já que nelas se baseia o regime de conservação ou de autorização para supressão da vegetação. São as Resoluções do CONAMA que devem nortear o trabalho técnico dos órgãos de meio ambiente, especialmente em processos de licenciamento ambiental,

no enquadramento da vegetação como Mata Atlântica e na verificação de seu estágio de sucessão.

Nos termos do art. 8º da Lei Federal nº 11.428/2006, o corte, a supressão e a exploração da vegetação do Bioma Mata Atlântica serão feitos de forma diferenciada, conforme se trate de vegetação primária ou secundária; levando-se em conta, nesta última, o estágio de regeneração.

O art. 14 também traz dispositivo de grande relevância para controle da supressão de vegetação, prevendo regras distintas para as matas primária e secundária no estágio avançado de regeneração, que só poderão ser suprimidas em casos de utilidade pública, e para a mata secundária em estágio médio de regeneração, que poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e interesse social.

Utilidade pública, interesse social e mineração na Lei da Mata Atlântica

Definições fundamentais trazidas pela Lei nº 11.428/2006 foram as de utilidade pública e interesse social, já que, desde o Decreto nº 750/1993, a supressão de vegetação da Mata Atlântica só poderia ser autorizada nestes casos, sem que houvesse, no entanto, definição do que seriam obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social. Cumpre esclarecer que a utilidade pública e o interesse social são definidos em normas diversas, e dependem da finalidade de sua declaração. Assim, os casos de utilidade pública definidos no Decreto-Lei nº 3.365/1941 para fins de desapropriação não são os mesmos casos de utilidade pública previstos na Lei Federal nº 4.771/1965 para fins de intervenção em área de preservação permanente.

A Lei nº 11.428/2006 prevê rol taxativo das obras, planos, atividades ou projetos considerados de utilidade pública para fins de supressão de Mata Atlântica. Assim, os órgãos competentes somente poderão conceder a autorização de desmate nos casos expressamente previstos na norma, sendo vedada qualquer interpretação extensiva. Foram previstas como de utilidade pública pelo poder público federal ou dos estados as atividades de segurança nacional e de proteção sanitária, bem como as obras essenciais de infraestrutura de transporte, saneamento e energia.

No inciso VIII do art. 3º da Lei nº 11.428/2006 foram definidas como de interesse social:

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como: prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de espécies invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, conforme resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA;
- b) as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área;
- c) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente.

A Lei nº 11.428/2006 não incluiu a mineração em seu rol de atividades de utilidade pública ou de interesse social. Previu, porém, a possibilidade de supressão apenas de vegetação secundária, em estágio avançado ou médio de regeneração, para a implantação de atividades minerárias, em regime próprio e excepcional.

Dispõe o art. 32 da Lei nº 11.428/2006 que a supressão de vegetação secundária em estágio avançado ou médio de regeneração para fins de implantação de atividades minerárias somente será admitida mediante licenciamento ambiental, condicionado à apresentação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), pelo empreendedor, e desde que demonstrada a inexistência de alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.

Apesar de o regime diferenciado não representar, na prática, grande avanço, em razão da raridade dos remanescentes de vegetação primária, conceitualmente, a não inclusão da mineração como atividade de utilidade pública ou de interesse social, para fins de supressão de Mata Atlântica, representa evolução em relação a outras normas, como o já citado Código Florestal e a Resolução CONAMA nº 369/2006, que previram a mineração como atividade de utilidade pública para fins de intervenção em áreas de preservação permanente.

Não há amparo legal, portanto, para declarações de utilidade pública ou de interesse social expedidas para atividades minerárias com finalidade de supressão de Mata Atlântica. Tampouco podem ser aceitas declarações de utilidade ou interesse social expedidas para a mineração, com fundamento em normas outras, como o Decreto-Lei nº 3.365/1941 e a Lei Federal nº 4.771/1965, para instruir pedidos de supressão de Mata Atlântica.

No caso de atividades minerárias, a Lei nº 11.428/2006 estabeleceu ainda, no inciso II do art. 32, medida compensatória específica pela supressão de Mata Atlântica ou de seus ecossistemas associados, que deve incluir:

[...] a recuperação de área equivalente à área do empreendimento, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica e sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, independentemente do disposto no art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

O Decreto Federal nº 6.660/2008 detalhou a compensação, também para atividades minerárias, em seu art. 26, prevendo as possibilidades de destinação de área equivalente à conservação, de doação de área equivalente em unidade de conservação com pendências de regularização fundiária e, como última alternativa, a reposição florestal.

Sem prejuízo da importância da compensação específica, indispensável o questionamento quanto à natureza compensatória das medidas previstas no art. 27 do Decreto Federal nº 6.660/2008, que não deveriam levar a uma equação que tem por resultado a perda de, no mínimo, metade de determinado patrimônio natural. Há dúvidas quanto à viabilidade dos remanescentes ao longo

do tempo. A ausência de um planejamento sistemático para definição de estratégias efetivas de conservação desses ecossistemas acarreta, além da inevitável perda de áreas para atividades econômicas, a fragmentação cada vez maior de remanescentes. Fundamental, portanto, o direcionamento de políticas públicas nesse sentido.

Finalmente, ressalta-se que a lista de hipóteses de vedação de supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração, previstas no art. 11 da Lei Federal nº 11.428/2006, também se aplica à mineração.

A vegetação não pode ser suprimida quando:

[...] abrigar espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção, em território nacional ou em âmbito estadual, assim declaradas pela União ou pelos Estados, e a intervenção ou o parcelamento puserem em risco a sobrevivência dessas espécies; (Art. 11, I, a, da Lei Federal nº 11.428/2006).

O dispositivo foi regulamentado pelo art. 39 do Decreto nº 6.660/2008, o qual aclarou que, nos casos de ecossistemas que apresentem elevado grau de endemismo e raridade de espécies da flora ou da fauna, a demonstração da potencial ocorrência de extinção *in situ* ou mesmo global de determinadas espécies é palpável. Os licenciamentos devem assegurar a manutenção de áreas e populações mínimas viáveis. Caso seja verificada ocorrência potencial de extinção *in situ*, a supressão de vegetação deve ser indeferida.

Dispõe, ainda, o art. 11, I, b, da Lei Federal nº 11.428/2006, que fica vedada a supressão de vegetação quando “exercer a função de proteção de mananciais ou de prevenção e controle de erosão”.

E o art. 11, I, c, também da Lei Federal nº 11.428/2006, prevê a vedação de supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica “quando formar corredores entre remanescentes de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração”. Em razão da grande fragmentação de remanescentes de Mata Atlântica e de seus ecossistemas associados, serão mais raros os casos de aplicação do dispositivo em questão, sem prejuízo da importância da manutenção e do estabelecimento de corredores ecológicos.

A persistência de populações em paisagens fragmentadas é criticamente dependente da manutenção da conectividade entre fragmentos, que por sua vez impede o isolamento das populações. [...] Corredores ecológicos são, muitas vezes, a única alternativa para a conservação de plantas cujos polinizadores e dispersores de sementes não atravessam matrizes abertas. Ainda, é fundamental incentivar pesquisas sobre a ecologia e a genética de populações, pois o desconhecimento do poder de dispersão das espécies de interesse, assim como da sua estrutura genética populacional antes da fragmentação, pode ser um sério empecilho à sua conservação. (COLLI *et al.*, 2005, p. 321).

Também é vedada a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica quando “proteger o entorno das unidades de conservação” (art. 11, I, d, da Lei nº 11.428/2006). Esse dispositivo é de extrema importância em razão da forte pressão antrópica exercida sobre tais áreas protegidas. As bordas dos núcleos de vida silvestre são altamente susceptíveis às agressões exteriores que podem ser provocadas pela ação de animais (gado), pelas práticas florestais ou agrícolas e principalmente pela incidência do fogo. (POGGIANI; OLIVEIRA, 1998).

Mais da metade das unidades de conservação possui menos de 500 ha, o que é insuficiente para muitas espécies de plantas e animais. Além disso, parte significativa dessas unidades de conservação encontra-se degradada por um histórico de perturbações diversificado (incêndios, caça, extrativismo vegetal predatório etc.) e pelo efeito de borda, agravado por formas inadequadas. A definição de estratégias para a conservação da biodiversidade nessas áreas deve ultrapassar os limites das unidades de conservação e considerar as características e potencial de conservação nos fragmentos vizinhos. (VIANA; PINHEIRO, 1998, p. 28).

Finalmente, o art. 11, I, e, da Lei Federal nº 11.428/2006, veda a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica quando “possuir excepcional valor paisagístico, reconhecido pelos órgãos executivos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.”

Ressalte-se que as hipóteses são alternativas. Apenas uma ocorrência já justificaria o indeferimento da supressão da vegetação.

Conclusão

A Lei da Mata Atlântica trouxe avanços conceituais e práticos para a conservação do Bioma. No caso da mineração, estabeleceu limitações ao seu exercício em áreas de ocorrência de vegetação primária, deixando de incluir a atividade no rol taxativo de utilidade pública. No entanto, a conservação da vegetação depende do estabelecimento de políticas públicas que incluam a evolução da legislação ambiental, sua correta aplicação, a definição de áreas prioritárias e ecologicamente estratégicas para criação e regularização de Unidades de Conservação de Proteção Integral e a harmonização das políticas ambiental, econômica e social.

A ausência de planejamento no estabelecimento de áreas protegidas tem por consequência a fragmentação dos ecossistemas, justamente uma das principais causas de extinção de espécies. Os licenciamentos ambientais de empreendimentos de significativo impacto ambiental, inseridos num mesmo contexto regional, ainda são feitos de forma desintegrada. As licenças são concedidas sem o real conhecimento do impacto global e da capacidade de suporte do ambiente. No caso de atividades minerárias, o argumento da rigidez locacional é frequentemente utilizado para justificar toda e qualquer intervenção,

ignorando-se que também há rigidez locacional, até mais evidente, de atributos ambientais que não ocorrem isolada ou conjuntamente em nenhuma parte do globo.

Sendo improvável uma mudança, em curto prazo, do modelo econômico baseado na exportação de matéria-prima com baixo valor agregado, é fundamental a busca da internalização dos reais custos ambientais dos empreendimentos minerários, a partir da valoração e valorização do patrimônio ambiental brasileiro.

Referências bibliográficas

CAMPANILI, M.; PROCHNOW, M. (Org.). **Mata Atlântica: uma rede pela floresta**. Brasília, DF: RMA, 2006. 332 p.

CAPOBIANCO, João Paulo R. Situação atual e perspectivas para a conservação da Mata Atlântica. In: LIMA, André (Org.). **Aspectos jurídicos da proteção da Mata Atlântica**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2001a. p. 9-15.

CAPOBIANCO, João Paulo R. (Org.). **Dossiê Mata Atlântica 2001**. [S. l.]: Rede de ONGs da Mata Atlântica/ISA/Sociedade Nordestina de Ecologia, 2001b. 15 p.

COLLI, G. R.; ACCACIO, G. M.; ANTONINI, Y.; CONSTANTINO, R.; FRANCESCHINELLI, E. V.; LAPS, R. R.; SCARIOT, A.; VIEIRA, M. V.; WIEDERHECKER, H. C. A fragmentação dos ecossistemas e a biodiversidade brasileira: uma síntese. In: RAMBALDI, D. M. & OLIVEIRA, D. A. S (Ed.). **Fragmentação de ecossistemas: causas, efeitos sobre a biodiversidade e recomendações de políticas públicas**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2005. p. 312-324.

DIAS, J.; BOTTURA, G.; BACELLAR-SCHITTINI, A. L. F.; MERCANTE, M. A. Geotecnologia de identificação de prioridades para a conservação da biodiversidade: perspectivas e potencialidades do planejamento sistemático da conservação. In: 1º SIMPÓSIO DE GEOTECNOLOGIAS NO PANTANAL, Campo Grande, MS, 11-15 nov. 2006. **Anais...** Campinas: Embrapa Informática Agropecuária/INPE, p. 602-607.

DINERSTEIN, E.; SCHIPPER, G. J.; OLSON, D. M. **A Conservation Assessment of the Terrestrial Ecoregions of Latin America and the Caribbean**. Washington, D. C.: WWF, 1995. 177 p.

FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA; INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica**. Período 2008-2010. São Paulo, 2011. 122 p. il.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Mapa da Área de Aplicação da Lei nº 11.428 de 2006**. 1. ed. Brasília, DF, 2008. Escala 1: 5.000.000.

LIMA, André. Um bioma sem lei? In: CAMPANILI, Maura; PROCHNOW, Miriam (Org.). **Mata Atlântica: uma rede pela floresta**. Brasília, DF: RMA, 2006. p. 171-176.

LINO, C. F.; DIAS, H. (Org.). **Águas e florestas da Mata Atlântica: por uma gestão integrada**. São Paulo: Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e Fundação SOS Mata Atlântica, 2003. 132 p. (Caderno da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, Série Políticas Públicas, 27).

MANTOVANI, M.; SERRA, N. **Observatório Parlamentar Mata Atlântica**. São Paulo: Fundação SOS Mata Atlântica, 2004.

MARGULES C. R.; PRESSEY, R. L. Systematic conservation planning. **Nature**, n. 405. p. 243-253, 2000.

MONTEIRO, Kathia V. (Coord.). **Mata Atlântica: a floresta em que vivemos**. Porto Alegre: Núcleo Amigos da Terra, 2003.

POGGIANI, F.; OLIVEIRA, R. E. Indicadores para conservação dos núcleos de vida silvestre. **Série Técnica do Instituto de Pesquisas e Estudos Florestais**, v. 12, n. 31, p. 45-52, 1998.

PRESSEY, R. L.; JOHNSON I. R.; WILSON, P. D. Shades of irreplaceability: towards a measure of the contribution of sites to a reservation goal. **Biodiversity and Conservation**, n. 3, p. 242-262, 1994.

SCHÄFFER, W. B.; PROCHNOW, M. (Org.). **A Mata Atlântica e você: como preservar, recuperar e se beneficiar da mais ameaçada floresta brasileira**. Brasília, DF: APREMAVI, 2002.

TESSLER, Marga B. A proteção jurídica da Mata Atlântica: legislação e jurisprudência. In: LIMA, André (Org.). **Aspectos jurídicos da proteção da Mata Atlântica**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2001. p. 25-29.

VIANA, V. M.; PINHEIRO, L. A. F. V. Conservação da biodiversidade em fragmentos florestais. **Série Técnica do Instituto de Pesquisas e Estudos Florestais**, v. 12, n. 32, p. 25-42, 1998.

Revisado por:
Patrícia Brandão Cordeiro



A RESPONSABILIDADE CIVIL DECORRENTE DE ACIDENTES AMBIENTAIS DEFLAGRADOS POR EVENTOS DA NATUREZA – O CASO DO ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE REJEITOS EM MIRAÍ

Marta Alves Larcher

Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Introdução – histórico dos fatos

Durante a madrugada do dia 10 de janeiro de 2007, a barragem de rejeitos do empreendimento denominado Mineração Rio Pomba Cataguases Ltda., situada na Fazenda São Francisco, zona rural do Município de Miraí/MG, rompeu-se, causando sérios danos ambientais nos Municípios de Italva, Cardoso Moreira, Itaperuna e Lage do Muriaé, situados no Estado do Rio de Janeiro, e Miraí, Muriaé e Patrocínio do Muriaé, situados no Estado de Minas Gerais.

Já na manhã seguinte ao acidente, o então Procurador-Geral de Justiça de Minas Gerais, Jarbas Soares Júnior, designou grupo de promotores de Justiça para atuação no caso.

Os maiores danos ambientais e materiais ocorreram na cidade de Miraí. O rompimento da barragem de rejeitos de bauxita causou o despejo de vários milhões de litros cúbicos de lama no rio Fubá, situado na zona rural de Miraí, destruindo por completo a ictiofauna do curso d'água citado, elevando o nível de turbidez da água e determinando a suspensão de seu abastecimento. Além disso, a violenta onda de lama causou enormes processos erosivos nas margens do rio Fubá, criando áreas de risco nas propriedades rurais situadas ao longo das margens do curso d'água. Centenas de propriedades rurais de Miraí foram afetadas, com perda total de suas plantações, além da inteditação de estradas.

A zona urbana da cidade foi invadida ainda durante a madrugada pelas águas enlameadas da barragem, causando prejuízos financeiros à quase totalidade dos moradores, incluindo residências e estabelecimentos comerciais.

Nas demais cidades afetadas, incluindo aquelas situadas no Estado do Rio de Janeiro, o maior problema originou-se da enchente dos cursos d'água afluentes do rio Fubá, a exemplo do rio Muriaé, que transbordou e alagou os centros urbanos, causando perdas materiais às populações e suspensão do abastecimento público de água. Estima-se

que cerca de 16.000 (dezesseis mil) pessoas tenham ficado desabrigadas em razão do acidente ambiental.

Felizmente não ocorreram perdas de vidas humanas, especialmente porque o vigia da barragem, percebendo que o rompimento era iminente, ainda durante a madrugada acionou o destacamento da Polícia Militar local, que passou a percorrer as ruas da cidade de Miraí, orientando os moradores a saírem de suas casas.

No dia 12 de janeiro de 2007, a equipe de promotores de Justiça mineiros sobrevoou a área da barragem e pôde aquilatar a extensão dos danos ambientais. Em seguida, reuniu-se em Miraí com representantes dos diversos órgãos públicos atuando no caso, a exemplo da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil, do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, da Fundação Estadual de Meio Ambiente – Feam –, do Instituto de Gestão de Águas de Minas Gerais – Igam –, do Instituto Estadual de Florestas – IEF –, e ainda, com Prefeitos Municipais e representantes da empresa Mineração Rio Pomba Cataguases Ltda.

Na mesma data, foi firmado um termo de ajustamento de conduta preliminar entre o Ministério Público de Minas Gerais e a empresa, com a interveniência dos demais órgãos públicos, em que a empresa comprometeu-se a garantir o abastecimento de água potável às populações atingidas, em Minas e no Rio de Janeiro, bem como contribuir financeiramente com as administrações públicas dos Municípios afetados para garantir abrigo, alimentação e vestuário aos desabrigados.

Estabeleceu-se também a obrigação de a empresa compromissária adotar mecanismos, sob supervisão de um profissional legalmente habilitado, e com anotação de responsabilidade técnica, para diminuir a velocidade da lama e do carreamento de sedimentos para o rio Fubá e várzeas a jusante do barramento.

Em 19 de janeiro de 2007, foi firmado outro termo de ajustamento de conduta, sendo compromitentes os Ministérios Públicos de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Federal, e compromissários a Mineração Rio Pomba Cataguases Ltda., seus sócios, pessoas físicas e jurídicas, com a interveniência do Igam, da Feam e do IEF.

O acordo estabeleceu o encerramento imediato das atividades de exploração e beneficiamento de bauxita na Fazenda São Francisco, devendo os compromissários apresentarem à Feam o plano de encerramento no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, ficando autorizados a retirar e transportar o minério já beneficiado e depositado em seu pátio de beneficiamento, bem como máquinas e equipamentos. O plano de encerramento deveria ser cumprido na forma e prazos aprovados pela Feam.

A título de medidas emergenciais, restou estabelecido que os compromissários solidariamente deveriam:

a) identificar de imediato as áreas de risco decorrentes do deslizamento de lama, comunicando por escrito, e no prazo de 5 dias úteis, os proprietários, detentores ou posseiros, sobre os riscos detectados, tomando as medidas necessárias para saná-los. No prazo de 30 dias, os compromissários deveriam apresentar diagnóstico e plano de recuperação das propriedades rurais afetadas, contendo cronograma para as ações propostas;

b) monitorar diariamente, e pelo período de 90 noventa dias, a qualidade das águas em pontos definidos pelo Igam, com remessa dos laudos respectivos ao citado órgão ambiental;

c) realizar semanalmente, e pelo período de 90 (noventa) dias, nos mesmos pontos do item anterior, a análise e avaliação dos contaminantes tóxicos, com remessa dos laudos ao Igam;

d) realizar análise quantitativa e qualitativa de contaminantes tóxicos nos sedimentos remanescentes na barragem, com determinação dos metais totais e dissolvidos, no prazo de 20 (vinte) dias, encaminhando o relatório igualmente ao Igam;

e) apresentar ao Sistema Estadual de Meio Ambiente – Sisema –, no prazo de 150 (cento e cinquenta) dias, diagnóstico ambiental, com detalhamento dos danos ambientais decorrentes do evento;

f) apresentar ao Sisema, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o plano de recuperação da área degradada – PRAD –, contemplando o plano de reabilitação dos cursos d'água afetados e das áreas de preservação permanente, com o respectivo cronograma, devendo executar o plano na forma e prazos aprovados pelos órgãos ambientais;

g) elaborar, no prazo de 20 (vinte) dias, e executar, imediatamente após a aprovação dos órgãos competentes, plano de comunicação social, a fim de informar as populações atingidas sobre os riscos e as medidas que já foram e ainda seriam tomadas pelos compromissários;

h) ressarcir, na forma do artigo 17 c/c 95 do Código de Defesa do Consumidor, os danos materiais e morais causados às vítimas do evento, que poderiam habilitar-se a qualquer tempo para o recebimento, em escritórios instalados pelos compromissários, no prazo máximo

de 10 (dez) dias, em cada um dos Municípios afetados, podendo as vítimas valerem-se do auxílio técnico da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater – e da Defensoria Pública de Minas Gerais, em caso de hipossuficiência;

i) publicar, no prazo de 4 dias, em jornal de grande circulação nos Estados atingidos e nos jornais locais dos Municípios atingidos, no primeiro caderno, extrato do termo de ajuste de conduta para dar conhecimento aos interessados e comunidade em geral;

j) dar, em garantia ao cumprimento das obrigações assumidas, no prazo de 30 (trinta) dias, caução em dinheiro ou fidejussória bancária, no valor de R\$2.000.000,00 (dois milhões de reais).

Foi estabelecida multa diária de R\$100.000,00 (cem mil reais) em caso de descumprimento total ou parcial de qualquer das obrigações assumidas, sem prejuízo de demais sanções penais, civis e administrativas cabíveis.

Além disso, o termo de ajustamento de conduta previu a desconsideração da personalidade jurídica da empresa, na medida em que seus sócios, pessoas físicas e jurídicas, firmaram o ajuste na condição de co-obrigados solidários, respondendo com seus patrimônios pessoais pelo cumprimento das obrigações.

As partes, de comum acordo, deliberaram a fixação de medidas compensatórias e indenizações financeiras por eventuais danos ambientais irreversíveis em momento posterior.

O termo de ajustamento de conduta foi regularmente cumprido pelos compromissários, mediante acompanhamento, no âmbito do Ministério Público de Minas Gerais, da Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente de Belo Horizonte, nas pessoas das promotoras de Justiça Shirley Fenzi Bertão e Marta Alves Larcher. Cerca de um ano depois do acidente, o meio ambiente, em especial os cursos d'água e as áreas de preservação permanente, já estavam quase que integralmente recuperados.

É certo que cerca de 98% (noventa e oito) por cento dos atingidos, quer moradores das áreas rural ou urbana dos Municípios atingidos, foram ressarcidos pelos compromissários através de acordos extrajudiciais orientados pela Emater, Promotorias de Justiça e Defensorias Públicas locais.

Os antecedentes do acidente ambiental

As centenas de barragens existentes em Minas Gerais à época do acidente em Miraf, abandonadas ou em atividade, já eram alvo de atuação preventiva do Ministério Público de Minas Gerais desde o ano de 2003, quando uma barragem pertencente às empresas Cataguases de Papel e Cataguases Florestal se rompeu e provocou o despejo de 1,2 bilhão de litros de resíduos tóxicos nos rios Pomba e Paraíba do Sul, na zona da mata mineira, atingindo o

norte e o noroeste fluminenses. Em que pese a semelhança das razões sociais das empresas envolvidas no acidente de 2003 e no acidente de 2007, não compunham elas um mesmo grupo econômico, tratando-se apenas de uma infeliz coincidência.

A partir do citado evento, o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente – Caoma –, em parceria com a Feam, iniciou o diagnóstico da situação das barragens situadas no território mineiro.

Os relatórios das vistorias eram encaminhados pela Feam ao Caoma, que, por sua vez, encaminhava-os às Promotorias de Justiça locais.

Especificamente em relação à barragem de rejeitos da Mineração Rio Pomba Cataguases Ltda., importante ressaltar que a mesma já havia se rompido cerca de um ano antes, quando foi também celebrado um termo de ajustamento de conduta preliminar, cujo cumprimento vinha sendo supervisionado pelo setor técnico do Ministério Público mineiro.

Em atendimento à solicitação do promotor de Justiça de Miraf, técnicos do Ministério Público já haviam realizado vistorias e emitido os respectivos laudos. Identificaram, entre outros problemas, processos erosivos instalados em uma das ombreiras da barragem e em sua base, com recomendação para adoção das providências cabíveis para sanar o problema, sob supervisão e orientação de profissional técnico habilitado, com anotação de responsabilidade técnica. Na última vistoria, realizada pouco mais de 2 meses antes do segundo rompimento, constatou-se um alteamento não autorizado da barragem para aumentar sua vida útil, verificando os técnicos do MP mineiro que o vertedouro da barragem ficou em nível mais alto que a própria barragem.

Foi sugerido pelos técnicos do MP que a empresa apresentasse ao órgão ambiental um projeto “*as built*” das intervenções realizadas, bem como adotasse as providências cabíveis para aumentar o nível de segurança da barragem até níveis aceitáveis.

Infelizmente, poucos dias antes de uma nova vistoria para apurar-se o cumprimento das determinações, precisamente na madrugada do dia 10 de janeiro de 2007, durante fortes chuvas que atingiram a região, a barragem se rompeu, causando os danos já narrados.

A responsabilidade civil do empreendedor

Inicialmente, a Mineração Rio Pomba Cataguases Ltda. atribuiu o rompimento da barragem ao volume excepcional das chuvas. Não obstante o alegado, a empresa em nenhum momento esquivou-se de adotar as providências que lhe eram indicadas pelos órgãos públicos envolvidos no socorro às populações atingidas ou cumprir as obrigações assumidas nos termos de ajustamento firmados.

O laudo técnico do Caoma, elaborado cerca de 60 (sessenta)

dias antes do rompimento da barragem, já apontava o risco de colapso da estrutura em razão de processos erosivos constatados na ombreira, bem como pelo alteamento não autorizado, que comprometeu a estabilidade da estrutura devido ao aumento da capacidade de armazenamento de rejeitos.

É certo que o rompimento foi precipitado pelo enorme volume de chuvas que caiu sobre a cidade de Miraf nas horas imediatamente anteriores ao acidente ambiental. O objetivo deste artigo é discutir se a responsabilidade civil da empresa pelos danos ambientais e materiais decorrentes do rompimento da barragem poderia ser afastada ou mitigada em razão da ocorrência de fato da natureza, ou seja, o enorme volume das chuvas que se iniciaram poucas horas antes do evento.

No âmbito do Direito Civil, a responsabilidade civil decorre da prática de um ato ilícito *lato sensu*, que pode derivar-se do descumprimento de um contrato, do descumprimento de uma declaração unilateral de vontade ou da prática de atos intrinsecamente ilícitos, na medida que causam danos a terceiros.

Segundo o artigo 186 do Código Civil Brasileiro “ato ilícito é toda ação ou omissão voluntária, negligente ou imprudente que viola direito e causa dano a outrem”.

O dispositivo legal evidencia os elementos do ato ilícito ensejador da responsabilidade civil, concernentes ao dever de indenizar, a saber, antijuridicidade, culpabilidade, dano e nexa causal. O direito civil brasileiro, com raras exceções, adota a teoria subjetiva da responsabilidade civil, porque baseada na culpa do agente.

Esta teoria não pode ser adotada no âmbito da responsabilidade civil decorrente dos acidentes ambientais, dadas as especificidades do tema.

Consoante lição de José Rubens Morato Leite (2003, p. 93), “dano, de acordo com a teoria do interesse, é a lesão de interesses juridicamente protegidos”, daí porque “o dano abrange qualquer diminuição ou alteração do bem destinado à satisfação de um interesse”.

Segundo o renomado autor, o dano ambiental

[...] constitui uma expressão ambivalente, que designa, certas vezes, alterações nocivas ao meio ambiente e outras, ainda, os efeitos que tal alteração provoca na saúde das pessoas e em seus interesses. (LEITE, 2003, p. 94).

Há que se registrar que, no sistema jurídico brasileiro, a ocorrência de um dano ambiental em razão do exercício de uma atividade econômica, ainda que autorizada, e, portanto, lícita, gera para o empreendedor o dever de reparar o dano ou indenizar.

Isto porque a responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente é objetiva, ou seja, não depende de culpa do agente, nos termos do que dispõe o artigo 225, §3º, da

Constituição Federal de 1988:

Art. 225. [...]

§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.

No mesmo diapasão, o artigo 14, §1º, da Lei nº 6938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente):

Art. 14. [...]

§1º. Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor, obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente, afetados por sua atividade.

E assim o é porque o legislador nacional, em termos de responsabilidade civil por danos ambientais, adotou a teoria do risco integral, pela qual toda empresa possui riscos inerentes à sua atividade, devendo, por essa razão, assumir o dever de indenizar os prejuízos ao meio ambiente decorrentes de sua operação.

A teoria do risco integral acarreta a responsabilidade independente de culpa do agente, bastando que se comprove o nexo de causalidade entre a ação ou omissão e o resultado danoso.

Pela teoria do risco, não se leva em consideração a licitude ou ilicitude da atividade, ou seja, se era ou não autorizada, pois, do contrário, poderia o legislador inviabilizar a reparação dos danos ambientais, se por acaso não se conseguisse provar dolo ou culpa do empreendedor, assim como se a atividade poluidora estivesse amparada em licença administrativa.

Há quem sustente que a ocorrência de caso fortuito e força maior excluiriam a responsabilidade civil, uma vez que romperiam o próprio nexo causal entre o dano e a ação ou omissão atribuída ao agente.

Essa posição pode ser adotada sem reservas em se tratando de responsabilidade civil fulcrada nas relações jurídicas regidas pelo Código Civil, mas não quando se trata de responsabilidade civil envolvendo danos ambientais, justamente em razão da adoção da teoria do risco integral da atividade.

Por força da teoria do risco integral da atividade, adotada pelo legislador nacional, fato natural ou de força maior não têm o condão de afastar a responsabilidade do empreendedor, pois, de acordo com Morato Leite:

[...] o causador do dano é responsável em virtude de sua atividade potencialmente poluidora, sujeitando-se ao seu ônus, independente do exame da subjetividade do agente. (LEITE, 2003, p. 201).

No sistema do Código Civil Brasileiro, para a caracterização do motivo de força maior, requer-se a ocorrência de três fatores: imprevisibilidade, irresistibilidade e exterioridade. Sob esse prisma, se o dano foi causado somente por força da natureza, sem a concorrência do agente, fica excluído o nexo causal entre o dano e a ação ou omissão do agente, ficando afastada a responsabilidade civil.

Não obstante, em razão do regime especial de responsabilidade civil do degradador ambiental, não há possibilidade de estabelecer-se causas de exclusão da obrigação de reparação do dano ecológico, a exemplo do caso fortuito, força maior, licitude da atividade, culpa da vítima etc.

Assim, o agente poluidor deve responder integralmente por todos os riscos inerentes à sua atividade, pois a teoria do risco integral pelo dano ambiental fulcra-se no princípio da equidade, uma vez que aquele que lucra com uma atividade deve igualmente responder pelo risco ou danos dela decorrente.

Não se pode olvidar que o sistema de responsabilidade civil ambiental assenta-se em princípios tais como o do poluidor-pagador, da precaução e da reparação integral do dano ambiental.

Nesse diapasão, Benjamin doutrina que:

[...] pela adoção destes princípios, são vedadas todas as formas e fórmulas legais ou constitucionais de exclusão, modificação ou limitação da reparação ambiental, que deve ser sempre integral, assegurando a proteção efetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BENJAMIN, 1998, p. 19).

Uma vez comprovado o nexo causal entre o evento danoso e a atividade econômica, responde o agente por sua reparação ou indenização, independente de culpa, não havendo possibilidade de afastar a responsabilidade civil em razão de caso fortuito ou força maior, por incompatibilidade com a teoria do risco integral e com os princípios do poluidor-pagador, da precaução e da reparação integral.

Em última análise, a responsabilidade do empreendedor somente restaria afastada na hipótese em que provasse que o risco não foi criado, o dano não existiu ou não existe relação de causalidade entre o dano e a atividade.

Conclusão

Voltando ao caso do rompimento da barragem de rejeitos de Mirai, concluímos que não há possibilidade de excluir-se ou mitigar-se a responsabilidade civil da mineradora pela reparação ou indenização dos danos ambientais em razão das fortes chuvas que atingiram a região no dia do evento. Restou categoricamente comprovado que a atividade criou o risco, tendo este sido agravado por intervenções realizadas sem orientação técnica, mediante alteamento da barragem, e pelos processos erosivos verificados, que não foram corrigidos a contento, demonstrando que o acidente ambiental era iminente.

Assim, fica comprovado o nexo de causalidade entre a atividade e os danos ambientais.

Por fim, cabe-nos registrar que a atuação do Ministério Público no caso do acidente em Miraf foi selecionada pelo “Movimento Ministério Público Democrático” como um dos vinte casos emblemáticos de atuação do Ministério Público Brasileiro e constou da publicação “20 anos da Constituição do Brasil – Ministério Público & Cidadania”, publicado pela Imprensa Oficial do Estado de São Paulo em 2008.

Referências bibliográficas

BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcellos. Responsabilidade Civil pelo dano ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, v. 9, p. 18, jan. 1998.

FIÚZA, César. **Direito Civil**: curso completo. 8. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

Revisado por:

Diana Cardoso Martins



MINERAÇÃO EM ÁREAS DE OCORRÊNCIA DE PATRIMÔNIO ESPELEOLÓGICO

Marcos Paulo de Souza Miranda

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

SUMÁRIO: 1. O patrimônio espeleológico e sua importância. 2. Conflitos entre patrimônio espeleológico e mineração. 3. Impactos das atividades minerárias sobre os sítios espeleológicos. 4. Regime jurídico do patrimônio espeleológico e licenciamento ambiental. 5. Monitoramento de impactos ao patrimônio espeleológico. 6. Referências bibliográficas.

PALAVRAS-CHAVE: mineração; patrimônio espeleológico; áreas cársticas; licenciamento ambiental; legislação.

RESUMO: As áreas de ocorrência de cavidades naturais subterrâneas e formações espeleológicas associadas compõem um ecossistema frágil e de extrema relevância para a preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural. A gravidade dos impactos negativos decorrentes de atividades minerárias nessas áreas impõe o cumprimento de obrigações legais específicas a fim de preveni-los, mitigá-los e monitorá-los adequadamente. O regime jurídico dos sítios espeleológicos, que em Minas Gerais possui regramento específico, precisa ser efetivamente respeitado a fim de se alcançar um equilíbrio mínimo entre o desenvolvimento das atividades mineradoras e a proteção das ocorrências cavernícolas.

O patrimônio espeleológico e sua importância

O patrimônio espeleológico (do grego *spelaiion* = caverna) é constituído pelo conjunto de ocorrências geológicas que criam formações especiais e cavidades naturais subterrâneas, tais como vales fechados, dolinas, paredes verticais, *canyons*, sumidouros, abismos, drenagens subterrâneas, furnas, tocas, grutas, lapas e abrigos sob rochas, que são considerados bens da União a teor do disposto no art. 20, X, da Constituição Federal.

A proteção desses locais é de fundamental importância em razão de sua relevância para o meio ambiente natural e cultural.

Com efeito, as cavidades naturais subterrâneas compõem ecossistemas de intensa complexidade e de grande fragilidade ambiental, com significativo endemismo

faunístico, beleza cênica, multiplicidade de feições morfológicas, deposições minerais de diversos formatos (espeleotemas) e estratégicos reservatórios de água, além de comumente guardarem vestígios paleontológicos (p. ex., megafauna extinta), arqueológicos (p. ex., pinturas rupestres e sepultamentos pré-históricos) e de mudanças climáticas (paleoclima), de fundamental importância para melhor compreensão da evolução da vida sobre a Terra.

A Constituição do Estado de Minas Gerais, reconhecendo a importância da preservação do patrimônio espeleológico existente em seu território, estabeleceu que:

Art. 214. Todos têm direito a meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, e ao Estado e à coletividade é imposto o dever de defendê-lo e conservá-lo para as gerações presentes e futuras.

[...]

§ 7º Os remanescentes da Mata Atlântica, as veredas, os campos rupestres, as *cavernas*, as paisagens notáveis e outras unidades de relevante interesse ecológico constituem patrimônio ambiental do Estado e sua utilização se fará, na forma da lei, em condições que assegurem sua conservação. (grifo nosso).

[...]

Art. 243. O Estado, juntamente com o órgão colegiado representativo dos segmentos do setor, definirá a política estadual de turismo, observadas as seguintes diretrizes e ações:

[...]

III - desenvolvimento de infra-estrutura e conservação dos parques estaduais, reservas biológicas, *cavernas* e *abrigos sob rocha* e de todo potencial natural que venha a ser de interesse turístico; (grifo nosso)

[...]

Art. 251. A exploração de recursos hídricos e minerais do Estado não poderá comprometer os patrimônios natural e cultural, sob pena de responsabilidade, na forma da lei.

Por seu turno, a Lei Estadual nº 11.726/94, que dispõe sobre a política cultural de Minas Gerais, estatui:

Art. 13. Os bens e sítios arqueológicos, as cavidades naturais subterrâneas e os depósitos fossilíferos sujeitam-se à guarda e proteção do Estado, que as exercerá em colaboração com a comunidade.

§ 1º O dever de proteção estende-se às áreas de entorno, até o limite necessário à preservação do equilíbrio ambiental, dos ecossistemas e do fluxo das águas e à manutenção da harmonia da paisagem local.

§ 2º Os limites das áreas de entorno devem ser definidos mediante estudos técnicos específicos, de acordo com as peculiaridades de cada caso.

§ 3º O Estado dará proteção especial às áreas cársticas, das quais manterá cadastro e registro cartográfico específicos e atualizados, destinados a orientar a sua preservação.

Art. 14. Para os efeitos do disposto nesta lei, consideram-se:

I – bens arqueológicos os testemunhos móveis e imóveis da presença e da atividade humana, assim como os restos da flora e da fauna com estes relacionados, por meio dos quais possam ser reconstituídos os modos de criar, fazer e viver dos grupos humanos;

II – sítio arqueológico o local ou área em que se encontrem bens arqueológicos;

III – sítios espeleológicos as cavidades naturais subterrâneas.

Parágrafo único. Constituem cavidades naturais subterrâneas os espaços conhecidos como caverna, gruta, lapa, furna ou assemelhados, formados por processos naturais, incluídos o seu conteúdo mineral e hídrico, o corpo rochoso em que estejam inseridos e as comunidades bióticas abrigadas em seu interior.

Art. 15. A exploração econômica de qualquer natureza, bem como a realização de obra de infra-estrutura e a construção em área identificada como de interesse arqueológico, espeleológico ou paleontológico dependem da realização de estudo prévio de impacto cultural e da aprovação, pelo Conselho Estadual de Cultura, do respectivo relatório de impacto cultural, observado o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 10. (Vide art. 128 da Lei Delegada nº 180, de 20/01/2011).

Esses dispositivos evidenciam o peculiar tratamento jurídico dado aos sítios espeleológicos de Minas Gerais, como espaços territoriais especialmente protegidos.

Especificamente na área de proteção especial, situada nos Municípios de Lagoa Santa, Pedro Leopoldo e Matozinhos, o art. 2º da Lei Estadual nº 18.043/2009 estabelece:

I – ficam declaradas de preservação permanente as áreas:
a) necessárias à proteção de monumentos naturais notáveis, sítios arqueológicos, paleontológicos e espeleológicos;

b) necessárias à proteção de espécies da flora ou da fauna ameaçadas de extinção ou endêmicas;

c) necessárias à criação ou à manutenção de corredores ecológicos entre áreas protegidas;

d) definidas como prioritárias para a conservação da biodiversidade, nos termos da rede de Áreas Protegidas conforme previsto no Decreto nº 44.500, de 3 de abril de 2007, observado o zoneamento ecológico econômico da área de proteção ambiental APA Carste Lagoa Santa;

e) necessárias à recarga hídrica da área cárstica; e

f) de dolinas e as áreas sob sua influência;

II – a exploração ou a supressão de vegetação nativa nas áreas não declaradas de preservação permanente, quando admissível e executada com observância da legislação florestal pertinente, atenderá aos seguintes critérios:

a) implantação de empreendimentos novos, preferencialmente em áreas já substancialmente alteradas ou degradadas;

b) manifestação do órgão gestor da APA Carste Lagoa Santa; e

c) compensação ambiental por meio da instituição de Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN – dentro da APE, em área equivalente, em extensão e características ecológicas, à área a ser desmatada;

III – a concessão de outorga de água e a autorização ou licenciamento de qualquer empreendimento ou atividade modificadora do meio ambiente dependerão de:

a) avaliação específica de seus impactos sobre o patrimônio cultural, arqueológico, paleontológico, espeleológico e turístico;

b) estudo prévio que demonstre a viabilidade ambiental da intervenção e avalie seus impactos sobre o aquífero cárstico; e

c) Estudo de Impacto Ambiental – EIA –, conforme previsto no Decreto Federal nº 99.556, de 1º de outubro de 1990.

E, tamanha é a relevância da proteção às áreas de rochas solúveis (relevos cársticos¹) que o Atlas para Conservação da Biodiversidade em Minas Gerais, elaborado pela

1 Destaca-se que a literatura espeleológica específica registra que as definições mais modernas evitam ligar o termo ‘carste’ a uma litologia específica ou a rochas carbonáticas em especial, uma vez que a gênese de algumas ocorrências espeleológicas não estaria ligada necessariamente à dissolução das rochas. (HART, Rubens. *Carste em arenito: considerações gerais*. Anais do XXVII Congresso Brasileiro de Espeleologia. 2003, p. 163-167). Entretanto, originariamente, a palavra carste está ligada a uma região calcária na atual Eslovênia, onde foram realizados os primeiros estudos neste tipo de rocha. O termo local é *kras*, que foi germanizado para *karst*. Em servo-croata, carste designa “campo de pedras calcárias” e atualmente é adotada para qualquer região do mundo que possua características semelhantes à da região do “carste clássico”.

Fundação Biodiversitas, reconhecendo-as como áreas de extrema vulnerabilidade, recomendou expressamente²:

Exigir, no licenciamento ambiental de atividades modificadoras do meio ambiente a serem desenvolvidas em áreas de ocorrência de rochas solúveis, avaliação específica de seus impactos sobre o patrimônio cultural, arqueológico, paleontológico e espeleológico nelas existente;

Subordinar as autorizações ambientais, em especial o licenciamento ambiental e a outorga de uso da água para o desenvolvimento de atividades modificadoras do meio ambiente em áreas de ocorrência de rochas solúveis, a estudo prévio que demonstre a viabilidade ambiental da intervenção e avalie seus impactos sobre o aquífero cárstico. Tal estudo deverá necessariamente: a) estabelecer a recarga do aquífero cárstico por meio de técnicas de hidrogeologia; b) estabelecer a possível existência de vazios endocársticos por meio dos métodos e técnicas de geofísica aplicáveis; c) verificar a capacidade de exploração de água do sistema cárstico; d) limitar as interferências sobre o aquífero à capacidade de exploração do sistema cárstico. (DRUMMOND *et al.*, 2005, p. 196-197).

Conflitos entre patrimônio espeleológico e mineração

Minas Gerais detém um dos mais expressivos e diversificados patrimônios espeleológicos do planeta, sendo notáveis as ocorrências verificadas em rochas carbonáticas (ex.: calcário), siliciclásticas (ex.: arenito e quartzito) e ferríferas (ex.: cangas de minério de ferro). Em março de 2012, das 10.227 cavidades naturais subterrâneas cadastradas no Centro de Pesquisa e Conservação de Cavernas – CECAV –, 3.752 estavam situadas em Minas Gerais, ou seja, 36,6 % do total nacional.

Noutro giro, também em decorrência de suas peculiaridades geológicas, o Estado – aliás, como o próprio nome indica – é detentor de uma grande diversidade de bens minerais. Além do ouro e do diamante que sustentaram as bases da economia colonial durante mais de um século, outros minerais – como o ferro, o alumínio, o zinco e o calcário, por exemplo – constituem importantes fontes de recursos para o Estado na atualidade.

Não seria necessária maior investigação para se intuir, pois, a ocorrência de conflitos decorrentes da exploração de atividades minerárias em áreas de potencial espeleológico. Já em 1841 o paleontólogo dinamarquês Peter Wilhelm Lund, revoltado com a degradação das grutas da região de Lagoa Santa, Minas Gerais, com enormes perdas científicas, mormente em razão da exploração indiscriminada de salitre, deixou registrado:

² A segunda edição do Atlas dá sequência ao trabalho realizado em 1998, aprovado pelo COPAM – Conselho Estadual de Política Ambiental – por meio da Deliberação Normativa nº 55, de 13 de junho de 2002, que significou o reconhecimento das informações contidas no Atlas como um instrumento básico para a formulação das políticas estaduais de conservação.

A mesma negligência, que constitui um traço tão importante no caráter dos brasileiros, anuncia-se também na elaboração desse ramo da indústria. Se a gruta esvaziada fosse abastecida com nova camada de terra solta, esta ficaria (a experiência provou isso), mais cedo ou mais tarde, impregnada novamente com salitre; mas, assim como o sistema de cultura agrícola dos brasileiros tem como consequência que a cada ano uma parte das mais belas e férteis extensões de terra seja transformada em deserto, dessa forma ele trabalha, despreocupado com o futuro, também aqui, com um sistema que, com o tempo, vai levar a fonte desse ramo da indústria, tão importante para o país, a secar.

Ninguém que tenha sentimento por elevadas belezas naturais pode ser testemunha sem pesar dessa aniquilação planejada das maiores maravilhas do mundo tropical, a majestosa mata virgem, e, talvez, os botânicos já tenham que lamentar a perda para sempre de várias das produções mais belas da natureza tropical. Entretanto, o que é essa perda em comparação com aquilo que a zoologia sofreu nos milhões de restos de uma criação animal extinta, que foi aniquilada e desapareceu sem deixar traços, devido à extração da terra de salitre das grutas e de sua preparação? (HOLTEN; STERLL, 2011, p. 177).

Essas perdas científicas e culturais, infelizmente, não se restringiram àqueles tempos longínquos, e as vetustas palavras de Lund não passaram, infelizmente, de um mero prenúncio do pior que ainda estava por vir.

Entre os inúmeros atentados ao patrimônio espeleológico que poderíamos citar, tornou-se emblemática em Minas Gerais a dinamitação da Lapa do Arco, um sítio espeleoarqueológico repleto de pinturas rupestres pré-históricas situado na Fazenda Caxambu, município de Matozinhos, totalmente destruído no ano de 1989 por uma empresa de mineração que explorava calcário na região e que já havia sido notificada acerca da existência do monumento no interior do imóvel prospectado. Depois de assegurada a matéria-prima para suas atividades mineradoras, a referida empresa demonstrou interesse em “resolver a questão”, dispondo-se a financiar o salvamento arqueológico da Lapa do Arco. Obviamente, nenhum vestígio das figurações rupestres que existiam no sítio foi encontrado nos escombros do monumento – uma perda irreparável para o nosso patrimônio cultural.

Impactos das atividades minerárias sobre os sítios espeleológicos

Os impactos ambientais comuns à atividade minerária possuem magnitudes diferenciadas, conforme a etapa de implantação do empreendimento. Alguns se manifestam desde o início do empreendimento, continuando durante todo o período de operação e permanecendo vários anos após o fechamento da mina.

Os principais impactos ambientais negativos diretos são os seguintes:

| Impacto |
|--|
| Supressão de vegetação (estradas de acesso, estradas de rodagem da mina, desenvolvimento da cava, pilhas de estéril) |
| Poluição da água superficial (carreamento de partículas sólidas para cursos d'água superficiais, possível surgimento de drenagem ácida e lixiviação de pilhas de estéril) |
| Problemas de vibração e ruídos (perfuração de rochas, desmontes por explosivos, tráfego de caminhões e equipamentos de lavra) |
| Interferência em sítios arqueológicos e espeleológicos (perfuração de rochas, desmonte por explosivos, tráfego de caminhões e equipamentos de lavra) |
| Interferência quali-quantitativa nas águas subterrâneas (rebaixamento de lençol freático, interferência em nascentes) |
| Surgimento de dolinas, principalmente em atividades minerárias existentes em áreas cársticas. |
| Geração de Drenagem Ácida de Mina – DAM (impacto comum à extração de minerais sulfetados; extração de ouro, carvão, cobre, zinco ou urânio, entre outros, bem como na disposição inadequada dos resíduos destas operações) |
| Poluição atmosférica (emissão de gases pelos equipamentos de lavra, emissão de poeira nas estradas de rodagem da mina) |
| Poluição do solo |
| Impacto visual |
| Efeitos sobre a fauna silvestre |

Quadro 1: Principais impactos ambientais negativos diretos associados à fase de lavra.
Fonte: MIRANDA *et al.*, 2012, p. 99.

Luis Beethoven Piló (1999) apresenta-nos o seguinte quadro-síntese dos principais impactos negativos da mineração no carste de Minas Gerais:

| | |
|--|---|
| Principais Impactos Negativos Decorrentes Da Atividade Mineradora Sobre O Patrimônio Espeleológico (PILÓ, 1999): | Degradação visual; Interferências nas rotas de drenagem subterrânea; Poluição de aquíferos; Vibrações nas cavernas decorrentes das detonações; Sobrepressão acústica; Perda de feições cársticas subterrâneas e superficiais. |
|--|---|

Quadro 2: Síntese dos principais impactos negativos da mineração no carste de Minas Gerais.
Fonte: PILÓ, 1999, p. 54.

Ainda sobre os impactos da mineração em áreas cársticas, Leandro Redin Vestena *et alli* destacam que:

As rochas calcárias e dolomíticas aflorantes constituem a matéria-prima para a indústria produtora de cimento, cal

e corretivo do solo. A mineração torna-se uma atividade atrativa economicamente, mas pode acelerar os acidentes geotécnicos através das vibrações produzidas pelo uso de explosivos nas pedreiras, que se propagam em sub-superfície. Estas vibrações quando desenvolvidas próximas de áreas urbanas ou moradias podem causar danos e avarias às estruturas e fundações, como provocar trincas e desestabilizar o teto das cavidades subterrâneas, potencializando o risco de abatimentos do terreno. Além de quando realizada a céu aberto ocasionar também poluição visual, sonora e do ar. (VESTENA *et al.*, S.d., p. 86)

Fato é que a verificação da ocorrência de patrimônio espeleológico em áreas com potencial para atividades minerárias tem-se constituído um “sério problema” para a empresa interessada na exploração minerária e, por diversas vezes, já trabalhamos em casos envolvendo estudos ambientais omissos ou mesmo a “destruição prévia” do patrimônio espeleológico como forma de assegurar a viabilidade econômica de empreendimentos.

Talvez isso se explique porque, conforme afirma Gabaglia Penna no artigo intitulado “Efeitos da mineração no meio ambiente”:

Historicamente, a atividade de mineração é a que tem mostrado o nível mais baixo de compromisso social e ambiental em comparação, por exemplo, com a exploração de petróleo. É um dos negócios onde os interesses de lucros imediatos mais flagrantemente passam por cima dos interesses públicos, como demonstram exemplos no mundo inteiro. É um dos setores mais conservadores e mais resistentes a ajustes ambientais. Esse comportamento está causando a extinção da indústria minerária nos Estados Unidos. (PENNA, 2009).

Em razão da relevância ambiental e cultural das ocorrências espeleológicas, bem como da sua extrema fragilidade, havendo ameaça ou possibilidade de ocorrência de danos em seu detrimento, deve ser aplicado o princípio da prevenção. A tutela do patrimônio espeleológico deve ser eficaz e temporalmente adequada, de forma a se evitarem danos irreversíveis, o que impõe a aplicação do brocardo *in dubio pro ambiente*, prevalecendo tal preocupação em detrimento de interesses econômicos ou particulares.

Nesse sentido, vem-se posicionando a jurisprudência:

Diante dos documentos técnicos que comprovam cabalmente o risco de danos irreversíveis ao patrimônio espeleológico que a atividade minerária oferece à área situada no entorno da gruta Rei do Mato – Objeto de proteção especial dada pela Lei Estadual nº 8.670/84 –, e em razão das tentativas da empresa-ré de obter o licenciamento para exploração de calcário na região, impõe-se deferir a tutela inibitória para, em caráter definitivo, proibir o exercício da atividade na Fazenda Vitrine pela mineradora e vedar o deferimento de licenças pelos entes estaduais e municipal, prestigiado, com isto, o princípio da precaução. 5 - Recurso parcialmente provido. (TJMG; APCV 1.0672.02.099212-5/0011; Sete Lagoas; Oitava Câmara Cível; Rel. Des. Edgard Penna Amorim; Julg. 28/05/2009; DJEMG 28/07/2009).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MINERAÇÃO DE CALCÁRIO EM ÁREA PRÓXIMA A SÍTIOS ARQUEOLÓGICOS. EMBARGO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. PRESENÇA DOS REQUISITOS CONSTANTES DO ART. 273, DO CPC. RECURSO IMPROVIDO. Uma vez atendidos os requisitos da verossimilhança das alegações do MP quanto ao caráter irreversível dos danos ao meio ambiente e ao patrimônio cultural, paleontológico e espeleológico da exploração minerária de extração de calcário em área contígua à outra já sujeita embargo judicial, impõe-se a confirmação da decisão pela qual foi concedida antecipação de tutela no sentido da abstenção, pelos Órgãos ambientais, de proceder aos atos administrativos preparatórios do licenciamento ambiental do empreendimento. (TJMG – Ag. 1.0000.00.350774-6/000 – Relator Des. Fernando Bráulio – julgado em 18/03/2004).

Regime jurídico do patrimônio espeleológico e licenciamento ambiental

Embora não expressamente previstos no texto constitucional, os bens espeleológicos inserem-se no conceito de bens de valor ecológico e científico a que se refere o inciso V do art. 216 da CF/88.

Nos termos do art. 20, X, da CF/88 as cavidades naturais subterrâneas são consideradas bens de propriedade da União. Como salienta Paulo Affonso Leme Machado (2001), não há necessidade de cada cavidade natural subterrânea ser declarada como bem da União. A norma é autoaplicável. Vale chamar a atenção para o fato de que não se exigiu excepcional ou notável interesse científico ou turístico para que a cavidade natural subterrânea fosse bem público. (MACHADO, 2001, p. 107).

Importante registrar, ainda, que o fato de os bens espeleológicos constituírem patrimônio dominial da União não afasta a atribuição dos Ministérios Públicos Estaduais e a competência da Justiça Estadual para conhecer e processar feitos cíveis envolvendo o tema, visto que incorrente competência exclusiva da Justiça Federal em casos tais. Com efeito, a singela dominialidade federal do suporte físico dos bens ambientais não tem o condão de afastar a competência estadual para apreciação de qualquer lesão ou ameaça a seu respeito em âmbito cível, visto que inexistente em tais casos hipótese enquadrável no art. 109 da CF/88.

Nesse sentido:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COMPETÊNCIA. EVENTUAL INTERESSE DA UNIÃO FEDERAL. INTEGRAÇÃO NA RELAÇÃO JURÍDICA PROCESSUAL AINDA NÃO OCORRIDA. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM ESTADUAL INOCORRENTE. Até que a União Federal eventualmente venha a integrar a relação jurídica processual em ação civil pública envolvendo proteção ao meio ambiente, ainda não se pode afirmar a incompetência da Justiça Comum Estadual nos dois graus de jurisdição. (TJMG –

Ag. 1.0194.03.031452-1/001 – Relator Des. Caetano Levi Lopes – julgado em 17/08/2004).

O regime jurídico de proteção infraconstitucional para o patrimônio espeleológico brasileiro está previsto, em âmbito federal, na Portaria IBAMA nº 887/90, no Decreto 99.556/90 e na Resolução CONAMA 347/2004.³

Segundo o art. 1º do Decreto 99.556/90:

Art. 1º As cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional deverão ser protegidas, de modo a permitir estudos e pesquisas de ordem técnico-científica, bem como atividades de cunho espeleológico, étnico-cultural, turístico, recreativo e educativo. (Redação dada pelo Decreto nº 6.640, de 2008).

Parágrafo único. Entende-se por cavidade natural subterrânea todo e qualquer espaço subterrâneo acessível pelo ser humano, com ou sem abertura identificada, popularmente conhecido como caverna, gruta, lapa, toca, abismo, fuma ou buraco, incluindo seu ambiente, conteúdo mineral e hídrico, a fauna e a flora ali encontrados e o corpo rochoso onde os mesmos se inserem, desde que tenham sido formados por processos naturais, independentemente de suas dimensões ou tipo de rocha encaixante. (Redação dada pelo Decreto nº 6.640, de 2008).

Estudos e procedimentos ambientais simplificados (tais como Plano de Controle Ambiental e Autorização Ambiental de Funcionamento) não podem fazer as vezes do EIA/RIMA em se tratando de empreendimentos potencialmente degradadores de áreas de ocorrência de patrimônio espeleológico.

Em casos tais, qualquer licença concedida sem a elaboração e aprovação prévia do EIA/RIMA e sem observância à Resolução CONAMA 347/2004 constitui-se ato inquinado de ilegalidade e, portanto, nulo de pleno direito.

Nesse sentido, colhe-se o pronunciamento da jurisprudência:

Preservação de cavernas e grutas – Exploração de jazida de calcário – Atividade que põe em risco as cavernas e grutas situadas nas proximidades da jazida e localizadas em propriedade do Estado – Ausência de Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, exigido pelo Decreto n. 99.556/90 – Cavernas e grutas preservadas e protegidas pelo Decreto Federal n. 99.274/90 e pela Resolução Conama – Impedimento legal para a atividade extrativa – Mantida sentença que julgou ação improcedente – Recurso improvido. (TJSP - Ap. Civ 008.661.5/2-00 – Rel. Ribeiro Machado – j. 09/12/1997).

3 Deixamos aqui de mencionar a Instrução Normativa MMA nº 02/2009 porque a entendemos inconstitucional, assim como os arts. 2º, 3º, 4º, 5º e 5º-A e seus parágrafos, enxertados pelo Decreto nº 6.640, de 7 de novembro de 2008, que modificou significativamente, à margem do art. 225, § 1º, III, da CF/88, o *status* jurídico de proteção das cavernas brasileiras, nos termos do que foi colocado na ADI 4218, ainda pendente de pronunciamento final pelo Supremo Tribunal Federal.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DANOS AO MEIO AMBIENTE - FALTA DE ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL - INDISPENSABILIDADE DESTA. Se a área constitui local de relevante interesse ambiental e abrangida em diretrizes especiais, qualquer licença para nela construir deve ser precedida de estudo prévio de impacto ambiental, e a falta deste acarreta sua nulidade (dela, licença). Dada sua indispensabilidade, o estudo de impacto ambiental não constitui mera formalidade que possa ser postergada. A alegada irreversibilidade da situação fática no local da construção legalmente desautorizada (edificação de diversos prédios pelo infrator), não tem o condão de esvaziar o objeto da ação civil pública. (TJMG - 1.0000.00.274059-5/000(1) - Rel. Des. HYPARCO IMMESI - j. 24/06/2004).

Por se tratarem de bens pertencentes à União, exige-se a anuência do IBAMA para a intervenção em áreas de ocorrência de patrimônio espeleológico (Portaria nº 887/90), o que se dá em procedimento administrativo próprio com trâmite perante aquela autarquia. Da mesma forma que ocorre com o patrimônio arqueológico (Portaria IPHAN nº 230/2002), a anuência do IBAMA para a intervenção no patrimônio espeleológico deve ser exigida pelo órgão responsável pelo licenciamento ambiental antes da concessão da Licença Prévia, uma vez que a conclusão do IBAMA poderá repercutir na própria viabilidade locacional do empreendimento.

No caso de ocorrência de sítios arqueológicos e paleontológicos associados às cavidades subterrâneas, os órgãos competentes responsáveis pela gestão e proteção destes componentes devem ser acionados (art. 12 da Res. CONAMA 347/2004) para manifestação.

Quanto ao conteúdo mínimo dos estudos sobre o patrimônio espeleológico, o Centro Nacional de Estudo, Proteção e manejo de Cavernas (CECAV), que integra a estrutura do Instituto Chico Mendes de Proteção à Biodiversidade editou as seguintes orientações básicas⁴:

1. Essas orientações estabelecem diretrizes básicas para a realização do levantamento espeleológico da área de influência de empreendimentos potencialmente lesivos ao Patrimônio Espeleológico, levando-se em consideração o princípio da precaução.
2. A prospecção exocárstica deverá ser realizada em toda a extensão da área afetada pelo empreendimento, para avaliar a ocorrência ou não de cavidades.
3. Os caminhamentos realizados para a prospecção devem contemplar todas as feições geomorfológicas típicas associadas às cavernas (geomorfologia cárstica), além de serem registrados e comprovados por meio das rotas armazenadas no GPS.
4. Caso ocorram cavidades nessas áreas, elas deverão ser identificadas, com suas características básicas descritas:

- Coordenadas geográficas das cavidades existentes obtidos com equipamento de GPS, em graus decimais, *datum* WGS 84 e a partir da captura de sinais advindos de um mínimo de 4 unidades bem distribuídas na constelação dos satélites, no ponto onde localiza-se [sic] as bases topográficas 'zero' das entradas da cavidade;
- Denominação local;
- Município, nome da fazenda ou da região em que se insere;
- Dados de identificação do proprietário da área onde a caverna está inserida;
- Altitude;
- Topografia detalhada da cavidade;
- Projeção horizontal da área de influência (mínimo 250 metros);
- Descrição das entradas e formas de acessos;
- Classificação da caverna quanto aos aspectos hidrológicos e morfológicos;
- Registro fotográfico.

5. Para a realização do Diagnóstico Ambiental da área de ocorrência de cavernas deverão ser realizados estudos temáticos para os meios bióticos e abióticos como:

- Caracterização das unidades estratigráficas onde se insere a caverna;
- Caracterização estrutural, com referência e identificação da ocorrência de falhas, dobras, fraturas e planos de acamamento;
- Sedimentologia clástica e química da rocha encaixante;
- Identificação de áreas de risco geotécnico, com ênfase nas zonas de ocorrência de blocos abatidos e tetos ou paredes com rachaduras (locais passíveis de monitoramento);
- Identificação de processos erosivos nas áreas próximas ao patrimônio espeleológico e que apresentem potencial de risco à sua integridade;
- Descrição e caracterização dos espeleotemas (frágeis, raros) e demais depósitos sedimentares (aluviais e coluviais);
- Caracterização das feições exocársticas ou pseudo-cársticas;
- Descrição da dinâmica dos processos geomorfológicos ativos na cavidade;
- Caracterização da morfologia endocárstica;
- Descrição da área de ocorrência, tipo, geometria, litologia, estrutura geológica, propriedade física, hidrodinâmica e outros aspectos do(s) aquífero(s);
- Caracterização das áreas e dos processos de recarga, circulação e descarga do(s) aquífero(s);
- Inventário dos pontos de absorção d'água;
- Indicação da direção dos fluxos das águas subterrâneas;
- Descrição e controle altimétrico dos corpos d'água, lago subterrâneo, sumidouro, surgência, ressurgência, com identificação de hipóteses de origem;
- Avaliação das relações existentes entre as águas subterrâneas e superficiais, assim como as de outros aquíferos;
- Identificação dos níveis de poluição e de prováveis fontes poluidoras (locais passíveis de monitoramento);
- Drenagens superficiais identificáveis (perene/intermitente);

4 Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cecav/index.php?id_menu=256>.

- Levantamento de informações fluviométricas;
- Caracterização do sistema hidrodinâmico, identificando: as áreas com diferentes comportamentos frente às enchentes (risco de enchentes, elevação do nível de base);
- Caracterização físico-química e bacteriológica dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, em cavernas utilizadas para turismo;
- Descrição e caracterização dos jazimentos e respectivos fósseis encontrados no interior e/ou na área de influência da caverna;
- Riscos potenciais à integridade dos fósseis ou jazimentos, principalmente, em relação às atividades hidrelétricas;
- Dados climáticos das áreas externas com dados históricos das estações mais próximas;
- Levantamento fisionômico e florístico na área de influência da caverna, com detalhamento às proximidades das entradas e clarabóias, dolinas;
- Levantamento qualitativo e quantitativo da fauna cavernícola considerando a sazonalidade climática, utilizando técnicas consagradas (busca ativa, puçá e covó);
- Levantamento da quiropterofauna, por amostragem, utilizando, no mínimo, rede de neblina;
- Identificação de espécies migratórias, ameaçadas, raras, endêmicas e nocivas ao ser humano;
- Caracterização das interações ecológicas da fauna cavernícola e desta com o ambiente externo.
- Na existência de uma ou mais comunidades na área de estudo que mantenha inter-relação com as cavidades naturais existentes, deverão ser levantados e analisados de forma integrada os seguintes estudos:
 - Apresentar descrição dessa comunidade;
 - Descrição das condições atuais de uso e ocupação do solo, das águas superficiais e subterrâneas;
 - Descrição do potencial econômico, científico, educacional, turístico e/ou recreativo das cavidades;
 - Descrição das manifestações culturais que ocorram nas proximidades e no interior da caverna como: cultos religiosos, vestígios de caça e pesca, visitação turística.
- Na existência de sítios arqueológicos na área de estudo, esses deverão ser caracterizados e descritos, indicando provável dinâmica deposicional, seguindo as normas e diretrizes do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.

6. Como produto desse levantamento deverá ser apresentado, em escala de detalhes que permitam uma visualização:

- Mapa de Situação do Empreendimento contemplando, no mínimo, os seguintes dados:
 - Topografia detalhada da área do empreendimento com indicação das curvas de nível;
 - Caminhamentos percorridos;
 - Feições geológicas e geomorfológicas (cársticas e/ou pseudo-cársticas) como dolinas, sumidouros, ressurgências;
 - Vias de acesso e os corpos d'água;
 - Indícios arqueológicos e paleontológicos;
 - Cota de máxima de inundação, localização da barragem, da câmara de carga e da casa de força, no caso de empreendimentos hidrelétricos;

- Linha do empreendimento e poligonal da área de estudo; no caso de empreendimentos lineares;
- Lavra atual, pit final, área do polígono do Decreto de Lavra; no caso de empreendimentos minerários;
- Área do receptivo e demais estruturas turísticas como banheiros, estacionamentos, restaurantes, entre outros.

Evidente que para a análise adequada dos impactos ao patrimônio espeleológico no âmbito dos estudos ambientais, necessária se faz a presença de profissionais habilitados e capacitados para o desenvolvimento a contento desses trabalhos, tais como biólogos, geólogos, arqueólogos, paleontólogos, geógrafos etc.

Sobre a responsabilidade da equipe incumbida dos estudos, Álvaro Mirra (2008) adverte que o sistema normativo vigente impõe a elaboração do EIA por profissionais legalmente habilitados, os quais, pelas características das análises técnicas a serem efetuadas e pela amplitude do estudo, devem reunir-se e formar uma equipe multidisciplinar. Tais profissionais, ainda que vinculados ou dependentes do empreendedor e com seu trabalho pago por este, pela influência que exercem sobre a seriedade e a moralidade do EIA e do processo de licenciamento respectivo, são mais do que nunca responsáveis pelas informações e conclusões apresentadas, inclusive sobre o prisma jurídico, nas esferas civil, penal e administrativa. (MIRRA, 2008, p. 115).

Monitoramento de impactos ao patrimônio espeleológico

A avaliação dos impactos ambientais não tem seu fim com a concessão da licença de operação do empreendimento. A etapa de acompanhamento do licenciamento é crucial para que o processo de avaliação de impactos ambientais desempenhe satisfatoriamente seus papéis (SANCHES, 2006, p. 444), afinal de contas o processo de licenciamento não se resume em mera formalidade.

A fase de acompanhamento tem por funções principais: assegurar a implementação dos compromissos assumidos pelo empreendedor nas fases precedentes; adaptar o projeto ou seus programas no caso de constatação de impactos não previstos ou de magnitude maior do que o esperado; demonstrar o atendimento aos parâmetros legais estabelecidos e fornecer elementos para o aperfeiçoamento da avaliação de impactos, identificando problemas decorrente das etapas anteriores.

Em razão da fragilidade do ambiente cavernícola, o monitoramento dos impactos a ele causados mostra-se de fundamental importância para ser dimensionada a sua magnitude e avaliada a eficiência das medidas preventivas adotadas, propondo, quando necessária, a adoção de medidas mitigadoras complementares ou mesmo a alteração do projeto inicial.

Nesse cenário, necessário se faz o estabelecimento de um Programa de Monitoramento Espeleológico, com a geração de relatórios periódicos, produzidos por profissionais habilitados e independentes do empreendedor.

Entre outros aspectos que devem ser definidos para cada caso concreto (hidrologia, biologia, microclima), no caso de impactos causados por atividades mineradoras, mostra-se sempre exigível um monitoramento sismográfico eficiente, mediante utilização de instrumentos (tais como sismógrafos, microssismógrafos, geo-radares etc.) que permitem prever, medir e orientar a manutenção das vibrações e da sobrepressão acústica abaixo dos limites estabelecidos na legislação, compatibilizando as atividades de lavra com a preservação das estruturas espeleológicas, mormente os espeleotemas.

Em casos especiais, deve ser exigido o monitoramento sismográfico no interior das cavidades em tempo integral, com geração de histogramas periódicos.

Referências bibliográficas

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. Os estudos de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, nº 317, p. 25-45, jan./mar. 1992.

CERRÓN, Jesús Collazos. **Manual de evaluación ambiental de proyectos**. Lima: Editorial San Marcos, 2009.

DRUMMOND, Gláucia Moreira et al. **Biodiversidade de Minas Gerais**. 2. ed. Belo Horizonte: Fundação Biodiversitas, 2005.

HOLTEN, Birgitte; STERLL, Michael. *P. W. Lund e as grutas com ossos em Lagoa Santa*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

GOODLAND, Robert; WEBB, Maryla. The Management of Cultural Property in World Bank-Assisted Projects. Archaeological, Historical, Religious and Natural Unique Sites. **World Bank Technical Paper** Number 62. Washington, D. C. September 1987.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Malheiros. 2001.

MARRA, Ricardo J. C. **Espeleoturismo: planejamento e manejo de cavernas**. Brasília, DF: WD Ambiental, 2001.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Tutela do patrimônio cultural brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza; PIMENTA, Reinaldo Paulino; PINTO, Carlos Eduardo Ferreira. Atividades minerárias e proteção ao meio ambiente no Brasil. **Minería y actuación del Ministerio Público em America Latina**. Rede Latino-Americana do Ministério Público de Meio Ambiente. 2012.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. O controle judicial do conteúdo dos estudos de impacto ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). **Direito ambiental em evolução**. Curitiba: Juruá, 2005, v. 4.

_____. **Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira**. 4. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2008.

OTERO PASTOR, D. et al. La evaluación de impacto ambiental en Europa. Dpto. de Construcción y Vías Rurales. Upm E. T. S. I. Montes. **Revista Derecho y Medio Ambiente**, Madrid, v. III, n. 10. abr.- jun. 2002.

PENNA, Carlos Gabaglia. Efeitos da mineração no meio ambiente. In: **O Eco**. 26 jan. 2009.

PILÓ, Luis Beethoven. Ambientes cársticos de Minas Gerais: valor, fragilidade e impactos ambientais decorrentes da atividade humana. **Quadro-síntese das principais atividades humanas no carste de Minas Gerais e seus impactos potenciais**. Belo Horizonte, jul. 1999.

SANCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos**. São Paulo: Oficina de Textos, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 20-21.

TOMMASI, Luiz Roberto. **Estudo de impacto ambiental**. São Paulo: CETESB, 1993.

VESTENA, Leandro Redin; KOBAYAMA, Masato; SANTOS, Leonardo J. C. **Considerações sobre a gestão ambiental em áreas cársticas**. Disponível em: <<http://www.labhidro.ufsc.br/artigos/CARSTICAS.pdf>>. Acesso em: 9 abr. 2012.

Revisado por:

Patrícia Brandão Cordeiro

A COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS VISANDO A REPARAÇÃO DE DANOS AMBIENTAIS DECORRENTES DA MINERAÇÃO

Marcelo Azevedo Maffra

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

O presente trabalho tem por escopo o estudo da competência para julgamento das ações civis públicas visando a reparação de danos ambientais decorrentes da extração mineral. A análise do tema justifica-se principalmente pela grande divergência jurisprudencial sobre a questão, sobretudo nos tribunais superiores. O objetivo deste breve estudo é analisar os argumentos frequentemente ventilados nos julgamentos de conflitos de competência entre a Justiça Estadual e a Justiça Federal, e, ao final, apresentar uma solução jurídica adequada para a controvérsia.

De acordo com a clássica lição de Couture,

[...] a competência é a medida da jurisdição. Todos os juízes têm jurisdição; mas nem todos têm competência para conhecer de um determinado assunto. [...] A competência é um fragmento de jurisdição atribuído ao juiz. (COUTURE, 2005, p. 24-25).

Os mesmos ensinamentos foram expostos por Liebman, ao dizer que “a competência é a quantidade de jurisdição atribuída em exercício a cada órgão, ou seja, a medida da jurisdição”. (LIEBMAN, 2003, p. 61).

A correta fixação da competência, que decorre diretamente do Princípio do Juiz Natural, constitui verdadeira garantia fundamental, uma vez que o art. 5º, LIII, da Constituição Federal dispõe que “ninguém será processado nem julgado senão pela autoridade competente”.

Em razão da importância e complexidade da matéria, a melhor doutrina (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2005, p. 239-240.) propõe uma lista de questionamentos a serem sequencialmente respondidos para identificar com precisão qual o juízo competente para processar e julgar determinada causa:

- Competência de jurisdição (qual a Justiça competente?);
- Competência originária (competente o órgão superior ou inferior?);
- Competência de foro (qual comarca ou seção judiciária competente?);
- Competência de juízo (qual a vara competente?);
- Competência interna (qual o juiz competente?);

- Competência recursal (competente o mesmo órgão ou um superior?).

No que tange às ações civis públicas em matéria ambiental, a primeira indagação já exige uma análise de competência entre Justiça Federal e Justiça Estadual.

Como se sabe, a competência da Justiça Estadual é residual, ou seja, apura-se pela exclusão da competência privativa dos órgãos judiciários federais.

Por outro lado, a competência da Justiça Federal para o processamento dos feitos é absoluta, pois decorre de previsão expressa da Constituição Federal, não podendo, portanto, ser alterada por leis infraconstitucionais.

Na esfera cível, a competência da Justiça Federal é, em regra, firmada *ratio personae*, e não em razão da matéria discutida nos autos, de modo que a federalização da ação é determinada pela efetiva presença de alguma dessas pessoas jurídicas na relação processual, figurando, necessariamente, na condição de autor, réu, assistente ou oponente. Esse é o mandamento constitucional:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

II - as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País;

III - as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional;

[...]

V - A as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo;

[...]

VIII - os mandados de segurança e os “habeas-data” contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência dos tribunais federais;

[...]

XI - a disputa sobre direitos indígenas.

No que concerne ao meio ambiente, a competência para propositura de ações civis públicas é, em regra, fixada em razão do local de ocorrência do dano, consoante dispõe art. 2º da lei 7.347/85 c/c art. 93, I, do Código de Defesa do Consumidor (CDC):

Art. 2º As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.

[...]

Art. 93. Ressalvada a competência da Justiça Federal, é competente para a causa a Justiça Local:

I - no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local.

Nesta esteira, conjugando-se as determinações da Lei de Ação Civil Pública com o texto constitucional, conclui-se que a competência dos juízes federais na seara ambiental fica limitada às hipóteses relacionadas nos incisos I, III e VIII do art. 109 da CR/88.

Segundo a Súmula nº 61 do extinto Tribunal Federal de Recursos,

para configurar a competência da Justiça Federal, é necessário que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal, ao intervir como assistente, demonstre legítimo interesse jurídico no deslinde da demanda, não bastando a simples alegação de interesse na causa.

A Súmula nº 150 do Superior Tribunal de Justiça dispõe que: “Compete à Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença, no processo, da União, suas autarquias ou empresas públicas”.

Logo, não havendo interesse *direto* dos mencionados entes públicos, a Justiça Federal declinará da competência, remetendo o feito para a Justiça Estadual.

O STJ já sedimentou o entendimento de que a presença dos entes federais na relação processual tem que ser *efetiva*, ou seja, quando tiverem interesse *direto* no objeto da ação:

1. Nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal, para que esteja caracterizada a competência da Justiça Federal é necessária a efetiva presença da União, entidade autárquica ou empresa pública federal na relação processual, figurando, necessariamente, na condição de autor, réu, assistente ou oponente. 2. No caso examinado, o TRF da 5ª Região concluiu pela ilegitimidade passiva *ad causam* do Banco Central do Brasil, anulando, assim, os atos processuais anteriormente praticados e determinando a remessa dos autos à Justiça Comum Estadual. (AgRg no CC 96887/ CE, Rel. Ministra Denise Arruda, DJe 4/5/2009).

O mesmo entendimento é defendido por Dantas, segundo o qual:

Assim, entende-se que as hipóteses que justificam a competência da Justiça Federal para o processo e julgamento da ação civil pública em matéria de meio ambiente devam estar necessariamente vinculadas ao interesse da União ou sua respectiva autarquia (IBAMA) para participar do processo na condição de parte (autora ou ré) ou interveniente. É que, em rigor, não basta que a União ou o IBAMA promova a ação civil pública ou que esta seja proposta contra um daqueles órgãos, para que resta caracterizada a competência da Justiça Federal. É necessário mais, isto é, é essencial que enseje a atuação do ente público federal. Portanto, a solução passa, necessariamente, pelo enfrentamento da complexa questão atinente à competência administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela defesa ambiental. (DANTAS, 2009, p. 21).

O interesse direto mencionado pela doutrina e jurisprudência corresponde ao interesse processual previsto no art. 3º do Código de Processo Civil, que impõe como requisito para o julgamento do pedido a necessidade e utilidade do provimento jurisdicional.

Nas palavras de Milaré:

O interesse a que se refere a Constituição para firmar a competência da Justiça Federal há de se revelar qualificado, não bastando de modo algum a mera alegação de um interesse vago ou indeterminado. (MILARÉ, 2005, p. 948).

No que tange às Ações Civis Públicas movidas pelo Ministério Público visando à reparação de danos ambientais decorrentes de atividade minerária, a problemática da competência advém da dominialidade dos recursos minerais, que, por força do disposto no art. 20, IX, da CF/88, são considerados de propriedade da União.

O art. 176 da Constituição Federal diz que as jazidas e os recursos minerais constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

Em que pese a existência de algumas decisões dos tribunais superiores em sentido contrário, entendemos que a simples presença de bens de domínio da União não constitui causa suficiente para a fixação da competência na Justiça Federal, pois tal hipótese não se enquadra naquelas expressamente previstas no art. 109 da CR/88.

Até porque o objeto da ação sempre será a *proteção do meio ambiente*, ou a anulação de licença ambiental concedida por órgão estadual, não existindo qualquer discussão sobre a dominialidade do bem da União. Vale dizer, o patrimônio que se visa tutelar com a ação civil pública não é o da pessoa jurídica de direito público, mas o direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição Federal).

Nesse sentido já decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

CONFLITO DE COMPETÊNCIA. MINERAÇÃO. AÇÃO VISANDO PRIORIDADE NA PESQUISA DE LAVRA. DLEI N. 227/67. A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA

FEDERAL É A FIXADA TAXATIVAMENTE NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, NÃO PODENDO SER RESTRINGIDA NEM AMPLIADA POR LEI INFRACONSTITUCIONAL. A DISPUTA SOBRE DIREITOS DE MINERAÇÃO NÃO ESTA INCLUIDA NA COMPETÊNCIA “RATIONE MATERIAE” DA JUSTIÇA FEDERAL. NÃO PARTICIPANDO NA RELAÇÃO PROCESSUAL A UNIÃO, AUTARQUIA OU EMPRESA PÚBLICA FEDERAL, O JUIZ DE DIREITO DA COMARCA DA SITUAÇÃO DA JAZIDA (DLEI 227/67, ART. 27, INC. VI) NÃO AGE POR ‘DELEGAÇÃO’, MAS NO EXERCÍCIO DE SUA PRÓPRIA JURISDIÇÃO. CONFLITO DE COMPETÊNCIA ENTRE JUIZ DE DIREITO E JUIZ FEDERAL. COMPETÊNCIA DO STJ PARA DIRIMI-LO. DECLARAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO MAGISTRADO ESTADUAL. (STJ - CC - CONFLITO DE COMPETENCIA - 2779 - Processo: 199200022391 UF: MG Órgão Julgador: SEGUNDA SEÇÃO -Data da decisão: 28/10/1992).

Na mesma linha, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

Em se tratando de ACP de reparação de danos causados ao meio ambiente, e não ao patrimônio da entidade de direito público a quem pertencem os terrenos onde aconteceram os fatos, mesmo que os bens pertençam à União, a competência é da Justiça Estadual. (TJSP, 4ª C. Cível, Ag. 132368-1, Rel. Des. Freitas Camargo, v.u., j. 07/06/1990).

Entendimento contrário levaria à conclusão, por exemplo, de que toda e qualquer causa que verse sobre mineração seriam de competência da Justiça Federal, o que sabidamente não ocorre. Confira-se a posição do STF:

COMPETÊNCIA. MINERAÇÃO. ALVARÁ DE PESQUISA. NÃO TENDO A UNIÃO INTERESSE COMO AUTORA, RÉ, ASSISTENTE OU OPOENTE, NO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DOS DANOS CAUSADOS PELA EXPLOSAÇÃO MINERAL, COMPETENTE E A JUSTIÇA ESTADUAL PARA JULGÁ-LO. (STF - Conflito de Jurisdição 6663/MG - DJ 07-08-1987 PP-15433 EMENT VOL-01468-01 PP-00157 - Rel. Min. Carlos Madeira).

Outra não é a lição de Dantas:

[...] em matéria ambiental, não é a dominialidade da área, por si só, que determina a competência de jurisdição. E mais: o bem protegido, como já mencionado, não é público ou privado, mas meta individual, isto é, afeto à coletividade como um todo.

Desse modo, em uma ação coletiva visando à defesa do meio ambiente, ainda que a pretensa conduta lesiva se dê em área de patrimônio da União (CF/88, art. 20), o que está em jogo não é este último, mas aquele, ou seja, o direito fundamental difuso constitucionalmente assegurado (art. 225). (DANTAS, 2009, p. 30-31).

O mesmo raciocínio é defendido por Mirra:

O fato de a degradação ambiental atingir bens de domínio da União, como o mar territorial, as praias, os rios interestaduais, as cavernas e sítios arqueológicos e pré-históricos, os recursos minerais (art. 20, III, VI, IX, X, da CF), os exemplares da fauna terrestre (art. 1º, *caput*, da Lei 5.197/67) e aquática (art. 3º do Decreto-lei 221/67) ou as áreas naturais abrangidas por unidades de conservação federais – parques, reservas, estações ecológicas, etc. –,

não é suficiente para caracterizar o interesse da União no processo movido para a obtenção da responsabilização do degradador. Isso porque o dano ambiental significa a lesão ao meio ambiente, como bem incorpóreo, qualificado, juridicamente como bem de uso comum do povo (art. 225, *caput*, da CF), e aos elementos corpóreos e incorpóreos que o integram – os denominados bens ambientais –, os quais receberam tratamento legal específico, devido à sua função ecológica e ambiental, como recursos ambientais (art. 3º, V, da Lei 6.938/81), sendo, em quaisquer dos casos, na sua dimensão coletiva, como interesses difusos, bens pertencentes à coletividade, independentemente da titularidade do domínio reconhecida sobre o elemento material específico atingido. (MIRRA, 2001, p. 46).

Lado outro, é imperioso frisar que, nas ações civis públicas propostas pelo Ministério Público visando à reparação de danos ambientais causados pela extração mineral, em regra, não existe interesse direto da União ou de órgãos federais da administração indireta na questão ambiental. Isto, porque, nestes casos, não há omissão da União, DNPM ou IBAMA, pois nenhum deles tem o dever legal de exercer o poder de polícia administrativa ambiental (concessão da licença e fiscalizar da atividade).

A Constituição Federal adotou o princípio da predominância de interesses na repartição das competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Com efeito, as matérias de interesse geral devem ser tratadas no âmbito federal, ao passo que as questões de interesse regional ou local serão incumbência dos Estados ou Municípios.

O art. 7º da Lei Complementar nº 140/2011 relaciona como funções administrativas da União fiscalizar e licenciar empreendimentos e atividades:

- a) localizados conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
- d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União;
- e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;
- f) de caráter militar;
- g) relacionados com material radioativo;
- h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional.

Já o art. 8º da mesma lei atribui aos Estados a função administrativa de fiscalizar e promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvadas as atribuições da União e dos Municípios.

Logo, excetuando-se os casos mencionados, em relação à extração mineral a fórmula geral é que a atividade seja licenciada e fiscalizada pelos órgãos ambientais estaduais, tendo em vista que a Lei Complementar Federal nº 140/2011 e a Resolução nº 237, do CONAMA, estabelecem que o IBAMA é competente para licenciar apenas as atividades

potencialmente poluidoras que tiverem impacto nacional ou regional.

No entanto, quando os impactos ambientais previstos ou causados pelos empreendimentos minerários não ultrapassarem os limites do Estado, não haverá interesse direto e específico da União, ou de quaisquer autarquias federais, que justifique a competência da Justiça Federal para julgamento das respectivas ações civis públicas.

O DNPM é uma autarquia federal instituída pela Lei nº 8.876/94 e que possui a finalidade de promover o planejamento e fomento da exploração e do aproveitamento dos recursos minerais, e superintender as pesquisas geológicas, minerais e tecnologia mineral, bem como assegurar, controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração em todo o território nacional.

O controle da exploração mineral exercido pela autarquia federal dá-se basicamente por meio de três instrumentos de concessão previstos no Código de Mineração: autorização de pesquisa, concessão de lavra e permissão de lavra garimpeira. Vale a pena ressaltar que não é atribuição do DNPM a proteção ao meio ambiente, mas apenas o controle da utilização das jazidas e demais recursos minerais.

Não se pode confundir a natureza jurídica do título minerário, concedido pelo DNPM e que tem relação com o direito de propriedade dos recursos minerais (bens da União), com a da licença ambiental, que só pode ser concedida pelos órgãos integrantes do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente) e tem relação com a viabilidade/sustentabilidade ambiental do empreendimento.

Na lição de Paulo Afonso Leme Machado:

A outorga da permissão de lavra garimpeira depende de prévio licenciamento concedido pelo órgão ambiental competente (art. 3º da lei 7.805/89). A permissão de lavra garimpeira - pelo DNPM - é ato administrativo complexo, porque depende da licença ambiental. Nula, portanto, a permissão de lavra garimpeira sem licença ambiental. (MACHADO, 2005, p. 671).

Para facilitar a compreensão, usando-se da analogia, a situação atual (licença ambiental e título minerário) assemelha-se à mesma relação existente entre a Carteira Nacional de Habilitação (CNH) e o documento de propriedade de veículo automotor (CRLV). A primeira atesta a capacidade do motorista para conduzir o automóvel e o segundo comprova sua propriedade. Não adianta ter a propriedade do mencionado bem sem a habilitação para dirigi-lo, nem ser habilitado e não possuir um veículo.

Da mesma forma, o título minerário é o documento pelo qual a União, por meio do DNPM, concede o direito ao empreendedor de extrair parcela de um bem de sua propriedade. Por sua vez, a licença ambiental é o atestado, emitido pelo órgão integrante do SISNAMA, de que a atividade minerária está adequada à legislação ambiental. O primeiro relaciona-se com o direito real correspondente à utilização dos recursos minerais e a segunda com a obediência à legislação ambiental.

Destarte, no que concerne à extração mineral, as ações civis públicas ajuizadas para buscar a reparação dos danos ambientais que não ultrapassem os limites do Estado, bem como para discutir a validade de licenças ambientais estaduais, devem ser julgadas pela Justiça Estadual, já que o DNPM, o IBAMA e a União não possuem legitimidade para figurar no pólo passivo da lide.

Referências bibliográficas

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública, comentários por artigo**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

COUTURE, Eduardo J. **Fundamentos Del Derecho Processual Civil**. 4. ed. Buenos Aires: Júlio César Faria, 2005.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Ação Civil Pública e Meio Ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2009.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2008.

FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

LIEBMAN, Enrico Tullio. **Manual de Direito Processual Civil**. Tocantins: Intellectus, 2003, v. 1.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MARQUESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. **Direito Ambiental**. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery Mirra. Ação Civil Pública em defesa do Meio Ambiente; a questão da competência jurisdicional. In: MILARÉ, Edis (Coord.). **Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 - 15 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 193-267.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

_____. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

Revisado por:
Diana Cardoso Martins

JURISPRUDÊNCIAS SELECIONADAS SOBRE ATIVIDADES MINERÁRIAS

Marcos Paulo de Souza Miranda

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

CÍVEL

LEGITIMIDADE

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANOS AO MEIO AMBIENTE. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO E ACORDO ENTRE IBAMA E EMPRESAS DE GARIMPAGEM. INEXISTÊNCIA DE PERDA DE OBJETO. EXTINÇÃO INDEVIDA DO PROCESSO. RECURSO PROVIDO. Detém legitimidade ativa o Ministério Público para demandar recomposição de danos causados ao meio ambiente por empresas de mineração. Não determina a perda de objeto da ação e conseqüente extinção do processo eventual acordo firmado entre o IBAMA e as empresas mineradoras para recuperação ambiental de danos, notadamente quando ainda não cumpridos os termos do compromisso firmado entre as partes. (TJMG; AC 1.0000.00.188042-6/000; Coromandel; Quinta Câmara Cível; Rel. Des. Cláudio Renato dos Santos Costa; Julg. 24/05/2001; DJMG 22/06/2001).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO ECOLÓGICO. MINERAÇÃO CARBONÍFERA. FÓSSIL. INTERESSE META-INDIVIDUAIS. AÇÃO INTENTADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. LEGITIMIDADE ATIVA CARACTERIZADA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA PÚBLICA ESTADUAL. ARGÜIÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL, DISPONDO SOBRE ÁREA DE PRESERVAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE REJEITADA. RECURSO QUE ATACA MEDIDA LIMINAR EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXISTÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS CONCESSIVOS DA ANTECIPAÇÃO VESTIBULAR DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. AGRAVO DESPROVIDO. Tratando-se de início de atividade de exploração de carvão fóssil, surge inarredavelmente o perigo de dano ao meio ambiente, irreversível e de incontornáveis situações deletérias às condições vitais, daí advindo a faculdade conferida ao Magistrado, da tutela que seccione o mal radicalmente, até mesmo antes que se trave o debate processual, consoante as exposições do art. 12, da Lei nº 7.347, de 24.7.85. E ainda, consoante

determina o disposto no art. 798 do CPC, mormente se a exploração mineralógica subterrânea se trava no subsolo de área declarada de preservação permanente por Lei Municipal. Assim, legítima é a decisão do Juiz que se esteia em documentos, e neles firma a convicção da plausibilidade dos prejuízos referidos ao meio ambiente, que ganham contornos de concretude, dada a sua liquidez, e certeza, que o leva a conceder liminarmente a antecipação da prestação jurisdicional, fundado nos pressupostos do *fumus boni jûris* e *periculum in mora*. (TJSC; AI 10.496; Criciúma; Segunda Câmara Cível; Rel. Des. Anselmo Cerello; Julg. 06/08/1996).

LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Em questão ambiental, como no caso, deve-se privilegiar, sempre o princípio da precaução, já consagrado em nosso ordenamento jurídico, inclusive com *status* de regra de direito internacional, ao ser incluído na Declaração do Rio, como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio/92, como determina o seu Princípio 15, nestas letras: '- Com a finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados devem aplicar amplamente o critério da precaução, conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de uma certeza absoluta não deverá ser utilizada para postergar-se a adoção de medidas eficazes para prevenir a degradação ambiental'. III - A imprescindibilidade de prévio licenciamento ambiental para emissão, por parte do Departamento Nacional de Produção Mineral, de qualquer autorização para extração de substância mineral, afigura-se, em princípio, amparada pela tutela cautelar constitucionalmente prevista no art. 225, § 1º, V e respectivo § 3º, da Constituição Federal, na linha auto-aplicável de imposição ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, para as presentes e gerações futuras (CF, art. 225, *caput*). IV - Apelação desprovida. (TRF 1ª R. - AC 2000.34.00.023222-7 - 6ª T. - Rel. Des. Fed. Souza Prudente - DJ 20.08.2007).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AMBIENTAL. SUSPENSÃO DE DECISÃO LIMINAR QUE DETERMINARA A PARALISAÇÃO DAS ATIVIDADES DE EMPRESA DE MINERAÇÃO. Mero pedido de licenciamento ou eia/ria que não afasta o perigo de dano ambiental irreparável ou de difícil reparação. Aplicação

do princípio da precaução. provimento do agravo de instrumento. (TRF 4ª R.; AI 2009.04.00.007722-0; SC; Terceira Turma; Rel. Des. Fed. Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz; Julg. 06/10/2009; DEJF 22/10/2009; p. 365).

RECURSO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO. ATIVIDADE DE EXPLORAÇÃO DE MINERAÇÃO. POSSIBILIDADE DE CAUSAR DANOS AO MEIO AMBIENTE. NECESSIDADE DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO OU DA CAUTELA. Tratando-se de exploração de atividade de mineração revelando-se passível de causar danos ao meio ambiente deve-se obter licenciamento ambiental para seu exercício atendendo-se ao princípio da proteção ou da cautela. (TJMT; RAI 15646/2007; Alta Floresta; Segunda Câmara Cível; Relª Desª Maria Helena Gargaglione Póvoas; Julg. 12/12/2007; DJMT 16/01/2008; Pág. 17) (Publicado no DVD Magister nº 24 - Repositório Autorizado do TST nº 31/2007).

PATRIMÔNIO CULTURAL

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MINERAÇÃO DE CALCÁRIO EM ÁREA PRÓXIMA A SÍTIOS ARQUEOLÓGICOS. EMBARGO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. PRESENÇA DOS REQUISITOS CONSTANTES DO ART. 273 DO CPC. RECURSO IMPROVIDO. Uma vez atendidos os requisitos da verossimilhança das alegações do MP quanto ao caráter irreversível dos danos ao meio ambiente e ao patrimônio cultural, paleontológico e espeleológico da exploração minerária de extração de calcário em área contígua a outra já sujeita embargo judicial, impõe-se a confirmação da decisão pela qual foi concedida antecipação de tutela no sentido da abstenção, pelos Órgãos ambientais, de proceder aos atos administrativos preparatórios do licenciamento ambiental do empreendimento. (TJMG; AG 1.0000.00.350774-6/000; Sete Lagoas; Oitava Câmara Cível; Rel. Des. Fernando Bráulio Ribeiro Terra; Julg. 18/03/2004; DJMG 05/05/2004).

GRUTA DA LAGOA RICA, MUNICÍPIO DE PARACATU, MINAS GERAIS. 1. A fim de evitar dano à Gruta da Lagoa Rica, localizada no Município de Paracatu, Minas Gerais, a exploração de calcário deve respeitar uma distância mínima de cem metros; e não haver rebaixamento do nível do lençol freático da região. 2. Medidas de recuperação e reabilitação não especificadas das áreas degradadas não podem ser apreciadas. 3. Valor da multa-diária arbitrada em valor razoável, considerando ainda que o apelante não explicitou porque o valor arbitrado é irrisório. 4. Condenação em obrigação de fazer, não havendo razão para indenização em dinheiro. (TRF - 1ª Região - Apelação Cível - 01187045 - MG - Terceira Turma - J. 15/08/1994 - Rel. Juiz Tourinho Neto).

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICENÇA PARA EXPLORAÇÃO DE ATIVIDADE MINERÁRIA. PEDIDOS

DE ANULAÇÃO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS. FAZENDA SITUADA NO ENTORNO DA GRUTA REI DO MATO. ÁREA DE PROTEÇÃO PERMANENTE. PATRIMÔNIO ESPELEOLÓGICO. RISCO DE DANO IRREPARÁVEL PELA MINERAÇÃO. TUTELA INIBITÓRIA. CABIMENTO. Diante dos documentos técnicos que comprovam cabalmente o risco de danos irreversíveis ao patrimônio espeleológico que a atividade minerária oferece à área situada no entorno da gruta Rei do Mato - objeto de proteção especial dada pela Lei Estadual n.º 8.670/84 -, e em razão das tentativas da empresa ré de obter o licenciamento para exploração de calcário na região, impõe-se deferir a tutela inibitória para, em caráter definitivo, proibir o exercício da atividade na fazenda vitrine pela mineradora e vedar o deferimento de licenças pelos entes estaduais e municipal, prestigiado, com isto, o princípio da precaução. (TJMG; APCV 1.0672.02.099212-5/0011; Sete Lagoas; Oitava Câmara Cível; Rel. Des. Edgard Penna Amorim; Julg. 28/05/2009; DJEMG 28/07/2009).

RECUPERAÇÃO DE ÁREA DEGRADADA

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - EXTRAÇÃO DE CASCALHO - DANO AMBIENTAL - REPARAÇÃO - RESPONSABILIDADE OBJETIVA - 1 - Nos termos do § 2º do artigo 225 da CF/88, 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. 2 - Em se tratando de dano ambiental, excepcionalmente, é admitida a responsabilidade objetiva, a qual independe da existência de culpa e se baseia na idéia de que a pessoa que cria o risco deve reparar os danos advindos de seu empreendimento. 3 - Presente o nexo de causalidade entre a conduta do agente e o resultado danoso, é de se reconhecer o dever deste de repará-lo. 4 - Apelo desprovido. (TJMG - APCV 000.281.132-1/00 - 2ª C.Cív. - Rel. Des. Nilson Reis - J. 15.04.2003).

AGRAVO DE INSTRUMENTO Ação civil pública dano ambiental - Mineração - Liminar - Apresentação de plano de recuperação de área degradada - Proprietária do terreno - Responsabilidade solidária entre todos os envolvidos - Presença de 'fumus boni iuris' e 'periculum in mora' - Exiguidade do prazo fixado na decisão agravada para cumprimento da obrigação imposta - Dilatação - Possibilidade - Recurso parcialmente provido. - Se a própria agravante reconhece a existência de dano ambiental em área de sua propriedade, somente sustentado que não é a responsável direta pelo mesmo, deve ser mantida a liminar que determinou a apresentação de plano de recuperação de área degradada atualizado, mormente porque a jurisprudência do colendo STJ é uníssona no sentido de que a não influência direta no dano ambiental não implica a ausência de responsabilidade de reparação, já que esta é solidária entre o proprietário e os efetivos causadores do dano. - Diante da complexidade da obrigação imposta ao réu, a concessão de curto prazo para que ele a cumpra poderá acarretar-lhe danos irreparáveis, ante a imposição de multa diária na decisão agravada. (TJMG; AGIN

0006345-62.2011.8.13.0000; Sabará; Primeira Câmara Cível; Rel. Des. Armando Freire; Julg. 06/09/2011; DJEMG 07/10/2011).

ADMINISTRATIVO. RECUPERAÇÃO AMBIENTAL DE ÁREA DEGRADADA POR REJEITOS DE MINERAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA ANTECIPADA. DEFERIMENTO. Mostra-se razoável a determinação de que a agravante, controladora da empresa que deitou rejeito piritoso na área em questão, apresente ao IBAMA o PRAD no prazo de seis meses, ficando sujeita a implantá-lo efetivamente, com os correspondentes ônus, somente depois de aprovado pela autarquia ambiental. (TRF 4ª R.; AI 2007.04.00.027486-6; SC; Quarta Turma; Rel. Juiz Fed.Conv. João Batista Lazzari; Julg. 16/01/2008; DEJF 28/01/2008; p. 318).

RESPONSABILIDADE CIVIL

AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS SEM AUTORIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS COMPETENTES. DNPM. IBAMA. PATRIMÔNIO DA UNIÃO. ARTIGOS 176 E 225 DA CF. CÓDIGO DE MINERAÇÃO. LEINº 6.938/81. RESOLUÇÃO Nº 237/97 DO CONAMA. - Ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal, visando à paralisação das atividades de extração de argila desenvolvidas na propriedade do demandado, localizada no Distrito de Praia Grande, Município de Fundão/ES, sem autorização dos órgãos competentes, causando evidente degradação ambiental à região apontada. - As atividades de mineração submetem-se às disposições contidas no § 1º do artigo 176, e no § 1º, inciso IV, do artigo 225 da Constituição Federal. - A nível infraconstitucional, a extração mineral é regulada pelo Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227/1967), com as modificações perpetradas pela Lei nº 7.805/89, que exige a autorização Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) para execução dessa atividade, além do respectivo licenciamento ambiental. - O ordenamento jurídico pátrio estabelece sanções àqueles que exercem atividade minerária sem a outorga do poder público. Leis 7.805/89 e Decreto nº 6.514/2008. - Em questões ambientais prevalece a regra da responsabilidade objetiva dos causadores de danos ambientais, na dicção dos §§ 2º e 3º do artigo 225 da Constituição Federal, e do § 1º do artigo 14 da Lei nº 6.938/81. Nesse caso, incabível a denunciação à lide. (TRF 2ª Região - APELRE - APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO - 462660 - Rel. Desembargador Federal FLAVIO DE OLIVEIRA LUCAS. J. 17/11/2010).

REEXAME NECESSÁRIO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. É reconhecida a responsabilidade do município pela recuperação de área degradada em virtude da realização de atividade de mineração por sociedade empresária contratada sem licenciamento ambiental. Inteligência dos arts. 3º, IV, 14, § 1º da Lei nº 6.938/81, arts. 225 e 250 da CRFB e do art. 2º da resolução n. 001/1986 do conama. Adequação da imposição de multa por eventual descumprimento.

Precedentes. Sentença confirmada em reexame necessário. (TJRS; RN 216175-95.2011.8.21.7000; São Gabriel; Vigésima Segunda Câmara Cível; Relª Desª Denise Oliveira Cezar; Julg. 29/06/2011; DJERS 05/07/2011).

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXPLORAÇÃO IRREGULAR DE ATIVIDADE DE MINERAÇÃO. RESPONSABILIDADE DA EMPRESA E DOS SÓCIOS E DO PROPRIETÁRIO DA ÁREA E ARRENDANTE. INEXISTÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA OU NULIDADE PROCESSUAL. Falta de citação suprida pelo comparecimento espontâneo por meio de advogado constituído para defesa da co-requerida indicada. Prova da ilicitude e da degradação ambiental. Responsabilidade objetiva e obrigação *propter rem*. Apelações não providas. (TJSP; APL 9158372-79.2009.8.26.0000; Ac. 5104183; Mogi das Cruzes; Câmara Reservada Ao Meio Ambiente; Rel. Des. Aguilar Cortez; Julg. 28/04/2011; DJESP 24/05/2011).

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANOS AMBIENTAIS. MINERAÇÃO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. VALOR DA INDENIZAÇÃO. O POLUIDOR, PROVADA A ATIVIDADE DEGRADADORA, DEVE INDENIZAR PELOS PREJUÍZOS CAUSADOS AO MEIO AMBIENTE, DEVENDO A MULTA. De problemática fixação -- ser arbitrada segundo todos os parâmetros fáticos do caso, principalmente a capacidade de solvência dos acusados, e não pela simples avaliação dos produtos retirados, durante todo o período, na atividade poluente -- no caso a extração de ouro na via do garimpo individual. Rejeitar preliminar e dar provimento parcial ao recurso. (TJMG; AC 1.0175.03.003832-7/001; Conceição do Mato Dentro; Sétima Câmara Cível; Rel. Des. Wander Paulo Marotta Moreira; Julg. 25/10/2005; DJMG 29/11/2005).

SUSPENSÃO DE ATIVIDADES

AÇÃO CAUTELAR - EXPLORAÇÃO DE JAZIDA DE ROCHAS ORNAMENTAIS - RELATÓRIO DO DNPM CONSIDERANDO IRREGULAR A LAVRA - SUSPENSÃO MANTIDA - Considerada irregular a lavra de jazida de pedras ornamentais (granito) pelo departamento nacional de produção mineral ante a falta de guia de utilização e de licença ambiental, impossível determinar-se a continuação dos serviços. (TJBA - Proc. 21.966-1/2003 - (40677) - 3ª C.Cív. - Rel. Des. Manoel Moreira - J. 29.12.2003).

LICENÇA AMBIENTAL - INEXISTÊNCIA - EXERCÍCIO DE ATIVIDADE - IMPOSSIBILIDADE - A inexistência do preenchimento de requisitos e a falta de licença para exploração de atividade de extração, depósito e venda de areia, cascalho e seixo justifica o termo de embargo de atividade de empresa. A constatação da irregularidade pode, e deve ser feita a qualquer tempo. O fato de haver concordância da entidade municipal não desobriga, desonera ou proíbe o IBAMA de exercer sua função institucional. Não há violação a direito líquido ou certo. (TRF 4ª R. - AMS 2002.70.01.022597-2 - 3ª T. - Relª Desª Fed. Maria Lúcia Luz Leiria - DJU 05.12.2007).

ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO DOS TRABALHOS DE EXTRAÇÃO DE MINÉRIOS. VEDAÇÃO DE PARALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES. CÓDIGO DE MINAS, ART. 87. INAPLICABILIDADE. PRINCÍPIO DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO (ART. 5º, INC. XXXV, DA CF). A norma do art. 87, do Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227/67) viola o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, inc. XXXV, da CF). A Lei não pode excluir da apreciação do poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Em função disso, a concessão da liminar, na perspectiva aqui enfocada, teria um sentido de prevenir, quando menos, esse quadro nebuloso que acompanha a exploração mineral da área em litígio, sabendo-se que, com isso, a titularidade do subsolo restaria resguardada, até porque é a própria união que abona essa tese.' - É de se dar provimento ao agravo de instrumento, a fim de suspender, até o julgamento da ação principal, a exploração mineral da área em litígio.' (TRF 5ª R.; AG 54202; Proc. 200405000046767; PB; Segunda Turma; Rel. Des. Fed. Francisco Cavalcanti; Julg. 30/11/2004; DJU 09/12/2004).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO AMBIENTAL. Decisão atacada manteve inalterada a tutela antecipatória concedida liminarmente que determinou a suspensão das atividades da agravada em período noturno. Ainda presentes as condições que autorizaram a concessão liminar da medida. Aparência de direito realizada no princípio da prevenção. Os danos ambientais imputados à agravada podem ser relacionados em hipótese à atividade por ela praticada (mineração). Descabida a análise da validade das provas trazidas aos autos, uma vez que a matéria não foi objeto de recurso. Provas socorrem a ambas as partes, tornando imperiosa a produção de outras, agora à luz do contraditório. Iminente a realização de prova pericial tida pelas partes como essencial à afirmação da existência ou não do dano ambiental. Perigo na demora. O decurso natural do processo se mostra potencialmente mais lesivo ao meio ambiente do que ao agravado, que vem mostrando capacidade técnica e econômica de suportar os encargos da medida. Agravo de instrumento conhecido e desprovido. (TJPR; Ag Instr 0661600-4; Rio Branco do Sul; Quarta Câmara Cível; Relª Desª Maria Aparecida Blanco de Lima; DJPR 23/03/2011; p. 49).

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINERAÇÃO. DANO AMBIENTAL. DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONANTES IMPOSTAS. PARALISAÇÃO DAS ATIVIDADES. LIMINAR DEFERIDA. DECISÃO MONOCRÁTICA. MANIFESTA IMPROCEDÊNCIA. MANUTENÇÃO. 1. No conflito entre o interesse particular no prosseguimento das atividades extrativistas e o da coletividade, consubstanciado no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que se revela, inclusive, constitucionalmente assegurado, por óbvio que este último deve prevalecer, notadamente diante do farto conjunto probatório carreado pela promotoria de Justiça da Serra. 2. Analisar de forma tão extensa a presença, ou não, das condições que justificariam o retorno da atividade extrativista, tal como pretende a recorrente, seria incorrer em indevido prejulgamento da demanda originária, o que não se deve admitir nos estreitos limites do recurso de agravo de

instrumento. 3. Presentes os requisitos gizados pelo artigo 557 do Código de Processo Civil, a manutenção da decisão monocrática é medida que se impõe. (TJES; AGInt-AI 48089001373; Terceira Câmara Cível; Rel. Des. Subst. Willian Silva; Julg. 22/09/2009; DJES 26/11/2009; p. 48).

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LIMINAR. PARALISAÇÃO DAS ATIVIDADES DE DETONAÇÃO DAS ROCHAS PARA EXTRAÇÃO DE CARVÃO. ESTUDO ACERCA DO IMPACTO AMBIENTAL. Em razão do princípio de que, em matéria ambiental, a prevenção é mais importante do que a reconstituição do *status quo ante*, e tendo em conta que as questões debatidas demandam extensa dilação probatória, detalhada investigação técnica e instrução processual, por cautela, há de se manter a decisão que determinou a paralisação das atividades de detonação das rochas, sobretudo em se tratando da atividade de mineração de carvão, potencialmente lesiva ao meio ambiente se não observadas as normas técnicas vigentes para a exploração da atividade. (TRF 4ª R.; AI 2007.04.00.026485-0; SC; Quarta Turma; Rel. Des. Fed. Edgard Antônio Lippmann Júnior; Julg. 31/10/2007; DEJF 26/11/2007; p. 361).

TOMBAMENTO

MANDADO DE SEGURANÇA. ATIVIDADE DE MINERAÇÃO. SERRA DA PIEDADE. TOMBAMENTO. PROVA DE INTERFERÊNCIA NO CONJUNTO PAISAGÍSTICO. LEGALIDADE DO ATO. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. Não comprovado o fato constitutivo do direito por ausência de liquidez e certeza do direito, e diante da inadequação da via eleita para amparar a tutela jurisdicional reclamada, deve ser confirmada pela instância superior a sentença que denegou a segurança. (TJMG; APCV 1.0024.06.046798-2/0011; Belo Horizonte; Sexta Câmara Cível; Rel. Des. Edilson Fernandes; Julg. 28/08/2007; DJEMG 25/09/2007).

UNIDADE DE CONSERVAÇÃO

ADMINISTRATIVO - LEI MUNICIPAL - CRIAÇÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL - LIMITAÇÃO IMPOSTA AO DIREITO DE PROPRIEDADE - ATIVIDADE DE EXTRAÇÃO MINERAL INVIABILIZADA - INDENIZAÇÃO INDEVIDA - DIREITO DE LAVRA QUE NÃO SE TRADUZ EM GARANTIA AO LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE PROSPECÇÃO MINERAL. 1 O simples condicionamento do direito de propriedade, normalmente chamado de limitação administrativa, não gera direito à indenização, pois configura mera restrição de uso, que não implica desapossamento. 2 A criação de área de preservação ambiental, inviabilizando a exploração de atividade de extração mineral, sabidamente prejudicial ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não dá azo à indenização por lucros cessantes e danos emergentes. A solução do conflito de interesses - direito à ordem econômica de um lado e direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de outro - passa pelo comando do art. 170 da Lei Fundamental, que afirma que a ordem econômica deve respeitar o princípio constitucional da defesa ao meio ambiente. 3 O direito adquirido de lavra não assegura à empresa mineradora o livre exercício da atividade de prospecção mineral, que perpassa, inevitavelmente, pela

análise da adequação à legislação ambiental e, sobretudo, à Constituição da República. (TJSC - Apelação Cível nº 2010.019573-3 – Criciúma - Rel. Des. Luiz César Medeiros - 11/01/2011).

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXPLORAÇÃO DE MINÉRIOS. AGRESSÃO AO MEIO AMBIENTE. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL PARA A PROPOSIÇÃO DA ACÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 1.012/94, DE SIDERÓPOLIS AFASTADA. DECISÃO MANTIDA. AGRAVO DESPROVIDO. Inconstitucionalidade da Lei nº 1.012/94, de Siderópolis. A Lei Municipal nº 1.012/94, de Siderópolis, ao incluir área de atividade mineraria entre as de proteção ambiental, não colide com a Carta Magna e nem com os dispositivos pertinentes do código de mineração. Ao assim dispor, referida Lei Municipal não legislou sobre jazidas minerais, estas afetadas, na sua exploração, à exclusiva competência da União. E sim, apenas, delimitou a área como de proteção ambiental, o que não equivale a legislar sobre minérios. No âmbito do município de Siderópolis, este, através da referida Lei nº 1.012/94, ateve-se aos termos do art. 30, inciso I, da Lei Maior, que atribui competência aos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local. E a matéria ambiental, sendo de interesse direito e imediato à saúde, à segurança e ao bem-estar da população é, por óbvio, de peculiar interesse local, constituindo-se, por tal razão, assunto de competência privativa do município. - Ministério Público estadual. Legitimidade para propor acção civil pública. Detém o Ministério Público estadual legitimidade para, no âmbito dos municípios que integram o estado de Santa Catarina, promover ações civis públicas para a proteção jurídica do meio ambiente e de todos os demais interesses difusos e coletivos, conforme função institucional que lhe foi outorgada pelo art. 129, item III, do diploma fundamental meio ambiente. Agressão. Dever do poder Judiciário de coibi-la. Na forma preconizada pelo art. 225 da Constituição Federal, é assegurado a todos os brasileiros o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerado o meio ambiente como bem de uso comum. Ao Judiciário incumbe, como a todos em geral, o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Nesse panorama, fortalecendo-se a consciência, dia a dia mais presente, de que a proteção ao meio ambiente deve sobrepor-se aos interesses econômicos meramente particulares, há que se respaldar os decisos que, objetivando a preservação da natureza em todos os elementos essenciais à vida humana e à asseguaração de um perfeito equilíbrio ecológico, reprimem a impetuosidade predatória das ações civilizadas que, albergadas em pseudo-exigências do desenvolvimento, devastam as florestas, exaurem o solo, exterminam a fauna, empobrecem a flora, poluem as águas e o AR, furtando dos que aqui habitam o mínimo de qualidade de vida. (TJSC; AI 10.088; Criciúma; Primeira Câmara Cível; Rel. Des. José Trindade dos Santos; Julg. 28/05/1996).

AGRAVO REGIMENTAL. INFERIMENTO DO PEDIDODESUSPENSÃO DE MEDIDAS LIMINARES QUE DETERMINARAM A PARALISAÇÃO DE ATIVIDADES DE MINERAÇÃO REALIZADAS DENTRO DOS LIMITES DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL. NÃO PROVIMENTO. I. A paralisação

de atividades de mineração, e, como consequência, a demissão de trabalhadores, com repercussão econômico-social localizada, poderia causar, em tese, lesão à economia local. ii. Por outro lado, a manutenção de atividades de mineração, que geram pouco mais de duas centenas de postos de trabalho, com trabalhadores em situação irregular e em condições precárias, causando enorme impacto e degradação ao meio ambiente, é mais que suficiente para caracterizar o *periculum in mora* inverso, não podendo, portanto, preponderar sobre a preservação de todo um ecossistema, mormente em se tratando de unidade de conservação de proteção integral. iii. Agravo regimental a que se nega provimento. (TRF 1ª R.; SS 2007.01.00.054719-0; MG; Corte Especial; Rel. Des. Fed. Jirair Aram Meguerian; Julg. 06/11/2008; DJF1 09/12/2008; p. 510).

CRIMINAL

Não existe conflito aparente de normas entre o delito previsto no art. 55 da Lei nº 9.605/98, que objetiva proteger o meio ambiente, e o crime do art. 2º, *caput*, da Lei nº 8.176/91, que defende a ordem econômica, pois tutelam bens jurídicos distintos, existindo, na verdade, concurso formal. Praticam o delito previsto no art. 62 da Lei nº 9.605/98 os acusados que causaram dano à Gruta Escura, ainda que não tenham tido o intento específico, pois assumiram o risco de produzi-los ao realizar atividade minerária nas proximidades daquela. (TRF 4ª R.; ACr 0022286-28.2007.404.7000; PR; Oitava Turma; Rel. Des. Fed. Luiz Fernando Wowk Penteado; Julg. 20/10/2010; DEJF 27/10/2010; p. 616).

MANDADO DE SEGURANÇA. CRIME AMBIENTAL. DANOS AMBIENTAIS PROVOCADOS POR ATIVIDADE DE MINERAÇÃO. APRESENTAÇÃO DO PLANO DE RECUPERAÇÃO DE ÁREA DEGRADADA (PRAD) PARA VIABILIZAR A TRANSAÇÃO PENAL. LEI Nº 9605/98, ART. 27. ILEGALIDADE NÃO VERIFICADA. Ambiente ecologicamente equilibrado é garantia constitucional, sendo expresse, ainda, a necessidade de recuperar a área degradada. CF/88, art. 225, *caput* e § 2º. Titular de concessão de lavra e de licenciamento responde pelos danos causados ao meio ambiente. Inviabilidade de discussão sobre provas no meio estreito do *mandamus*. Segurança denegada. (TJMG; MS 1.0000.04.414546-4/000; Caldas; Primeira Câmara Criminal; Rel. Des. Sérgio Augusto Fortes Braga; Julg. 15/02/2005; DJMG 22/02/2005).

PENAL. CRIME AMBIENTAL. EXTRAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS SEM A COMPETENTE AUTORIZAÇÃO. MATERIALIDADE E AUTORIA COMPROVADAS. DOSIMETRIA DA PENA MANTIDA. 1. O Alvará de Pesquisa não é suficiente para permitir a lavra do recurso mineral consistente no 'conjunto de operações coordenadas objetivando o aproveitamento industrial da jazida, desde a extração das substâncias minerais úteis que contiver, até o beneficiamento das mesmas' (artigo 36), sendo necessária a autorização do Ministro das Minas e Energia, conforme disposto no artigo 43 do Código de Mineração. Materialidade comprovada. 2. Prática do delito confessada. Contrato social da empresa comprova que o réu, à época da ocorrência dos fatos, ocupava o cargo de sócio responsável pela administração da empresa, cuja

principal atividade econômica é a extração e o comércio de areia. Autoria comprovada. 3. Conduta tipificada no artigo 55 da Lei nº 9.605/98. Condenação mantida. 4. Pena-base fixada acima do mínimo legal. A culpabilidade da conduta do agente, a sua personalidade e as conseqüências nocivas ao meio ambiente justificam o aumento da pena-base em 09 (nove) meses. 6. Mantida a majoração da pena em virtude da agravante prevista no artigo 15, inciso II, alínea *a*, da Lei nº 9.605/98. 8. Mantida a substituição da pena privativa de liberdade pela restritiva de direito consistente na prestação pecuniária na quantia de 02 (dois) salários mínimos que, entretanto, deve ser revertida para o Fundo Nacional do Meio Ambiente, nos termos do artigo 45, § 1º, do Código Penal e do artigo 73 da Lei nº 9.605/98. 9. Apelação improvida. (TRF 3ª R.; ACR 18633; Proc. 2001.61.05.002522-8; SP; Primeira Turma; Relª Desª. Fed. Vesna Kolmar; DJU 08/02/2008; p. 1.888).

CRIME CONTRA O MEIO AMBIENTE - EXTRAÇÃO DE PRODUTO MINERAL SEM AUTORIZAÇÃO - DEGRADAÇÃO DA FLORA NATIVA - ARTS. 48 E 55 DA LEI Nº 9.605/98 - CONDUTAS TÍPICAS - RESPONSABILIDADE PENAL DA PESSOA JURÍDICA - CABIMENTO - NULIDADES - INOCORRÊNCIA - PROVA - MATERIALIDADE E AUTORIA - SENTENÇA MANTIDA - 1. Segundo entendimento doutrinário e jurisprudencial predominante, a Constituição Federal (art. 225, § 3º) bem como a Lei nº 9.605/98 (art. 3º) inovaram o ordenamento penal pátrio, tornando possível a responsabilização criminal da pessoa jurídica. 2. Nos termos do art. 563 do CPP, nenhum ato será declarado nulo, se dele não resultar prejuízo à defesa (*pas de nullité sans grief*). 3. Na hipótese em tela, restou evidenciada a prática de extrair minerais sem autorização do DNPM, nem licença ambiental da fatma, impedindo a regeneração da vegetação nativa do local. 4. Apelo desprovido. (TRF 4ª R. - ACr 2001.72.04.002225-0 - SC - 8ª T. - Rel. Des. Fed. Élcio Pinheiro de Castro - DJU 20.08.2003 - p. 801).



