

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. **Discrecionalidade 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 impõe 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

