

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 tríple 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, Édis; 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