

**XXVI ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA – DF**

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO II

ERIVALDO CAVALCANTI E SILVA FILHO

EVERTON DAS NEVES GONÇALVES

MARIA DOS REMÉDIOS FONTES SILVA

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direito ambiental e socioambientalismo II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho; Everton Das Neves Gonçalves; Maria Dos Remédios Fontes Silva - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-407-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais.
2. Meio Ambiente.
3. Questões Políticas.
4. Princiologia Ambiental. XXVI Encontro Nacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).CDU: 34



XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO II

Apresentação

E reencontramo-nos, em Brasília, DF, para novel discussão sobre a questão das políticas inerentes ao Direito Ambiental e o Socioambientalismo Brasileiro contando com seletos grupo de pesquisadores preocupados com a preservação do planeta a partir da discussão necessária sobre a ação em terra brasilis. Destacadas posições acadêmicas foram apresentadas e defendidas nas discussões propostas na apresentação de dezoito trabalhos que se dividem em cinco grupos, a saber: a) Princiologia Ambiental e Direitos Fundamentais Ambientais; b) Ambientalismo e Resíduos Sólidos; c) Arrecadação Compensatória e Tributação Ambiental; d) Licenciamento Ambiental; e, e) Socioambientalismo e Geopolítica. O GT se destaca pela ênfase dada aos temas ambientais, mormente no Brasil da mesma forma que pelo afinado posicionamento do conjunto de pesquisadores em defesa de urgentes mudanças segundo progressistas ações efetivas para frear o evidente passivo ambiental que se verifica em escala mundial.

Destarte verificam-se interessantes posicionamentos como se apresenta:

a) Princiologia Ambiental e Direitos Fundamentais Ambientais

Everton das Neves Gonçalves e Jéssica Gonçalves apresentam o artigo denominado ANÁLISE ECONÔMICO-JURÍDICA DOS PRINCÍPIOS AMBIENTAIS DO POLUIDOR PAGADOR E USUÁRIO PAGADOR; especialmente, discutindo econômico-juridicamente, os princípios ambientais do Poluidor Pagador e do Usuário Pagador clamando pela interdisciplinaridade entre o Direito e a Ciência Econômica;

Leila Cristina do Nascimento Alves e José Claudio Junqueira Ribeiro tratam da PROTEÇÃO JURÍDICA DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS E A NECESSIDADE DA OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA INFORMAÇÃO, DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO chamando a atenção para os inevitáveis riscos assumidos para o atingimento do ideal desenvolvimentista;

Daniele Weber S. Leal e Raquel Von Hohendorff destacam AS DIMENSÕES DA INCERTEZA PARA A ERA NANOTECNOLÓGICA E A NECESSÁRIA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO COMO VETOR PARA A (URGENTE) REGULACÃO observando a complexidade das nanotecnologias e a inexistência de respectiva regulacão;

Bruna Araújo Guimaraes e Nivaldo dos Santos pugnam pelo DIREITO À ALIMENTAÇÃO E A PROPRIEDADE INTELECTUAL como consagrado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, fazendo perceber a necessidade de segurança alimentar no mundo e no Brasil através da propagação das tecnologias verdes e do registro dos conhecimentos dos povos tradicionais;

Renan Lucio Moreira e Márcio Luís de Oliveira demonstram a universalização do acesso à água e o saneamento básico, como direitos humanos visando-se a melhoria da qualidade de vida das pessoas, a promoção da equidade social e garantia de maior proteção ao meio-ambiente no artigo ACESSO AO SANEAMENTO BÁSICO COMO DIREITO HUMANO;

Carolina Prado da Hora e seu Orientador Ricardo Libel Waldman abordam a proteção do Direito Ambiental pelo Sistema Internacional dos Direitos Humanos no trabalho científico denominado A PROTEÇÃO DOS DIREITOS AMBIENTAIS PELO SISTEMA INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS;

Lyssandro Norton Siqueira em A NECESSIDADE DE EFETIVIDADE DO DIREITO AMBIENTAL PARA RECUPERAÇÃO DE ÁREAS MINERADAS COMO MEIO DE ASSEGURAR A PROTEÇÃO DOS BENS E DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS trata da necessidade de recuperação de territórios degradados pela atividade minerária segundo implementação de adequados instrumentos administrativos e judiciais.

b) Ambientalismo e Resíduos Sólidos

Erika Tavares Amaral Rabelo de Matos e Rodrigo Rabelo de Matos Silva explanam sobre a ATUAL SITUAÇÃO DA RASTREABILIDADE DOS RESÍDUOS SÓLIDOS PERIGOSOS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA;

Por sua vez, Eder Marques de Azevedo e Camila de Almeida Miranda em CONSÓRCIOS PÚBLICOS E GESTÃO COMPARTILHADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS: ESTRATÉGIAS DE SUSTENTABILIDADE sustentam que o cumprimento da gestão integrada de resíduos sólidos, disposta no art. 3º, inc. XI, da Lei nº 12.305/10 é possível, uma vez adotadas estratégias de planejamento integrado e sustentável;

Fernanda Netto Estanislau e Vivian Lacerda Moraes entendem como dano ambiental a propaganda eleitoral e estudam o ônus da prova em seu estudo PROPAGANDA ELEITORAL COMO POLUIÇÃO AMBIENTAL E O ÔNUS DA PROVA.

c) Arrecadação Compensatória e Tributação Ambiental

Francisco Joaquim Branco de Souza Filho e Helder Leonardo de Souza Goes defendem o mercado de Créditos de Carbono no artigo denominado CRÉDITOS DE CARBONO E A EXTRAFISCALIDADE: UMA SAÍDA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL, para a promoção das reduções de emissão de gases nocivos chamando a atenção para a atividade extrafiscal do Estado como instrumento para políticas públicas pautadas na “consciência verde”;

Antonio Pedro de Melo Netto e Vyrna Lopes Torres de Farias Bem acreditam na apropriação de recursos ambientais de forma sustentável em seu paper denominado MÍNIMO EXISTENCIAL ECOLÓGICO E O DIREITO TRIBUTÁRIO AMBIENTAL:

O DIREITO À ALIMENTAÇÃO E A PROPRIEDADE INTELECTUAL;

Willia de Cácia Soares Ferreira e Rodrigo Gonçalves Franco entendem que a compensação financeira pela exploração de recursos minerais constitui importante fonte de arrecadação para os entes federados onde há exploração mineral, conforme defendido no artigo COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS: NECESSIDADE DO SEU USO EFICIENTE PARA PROPICIAR BEM-ESTAR E PROTEÇÃO DA POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DOS ENTES FEDERADOS ARRECADADORES.

d) Licenciamento Ambiental

Tereza Cristina Mota dos Santos Pinto e Lais Batista Guerra analisam os serviços ambientais prestados pela floresta Amazônica e considerados no licenciamento ambiental de grandes obras de infraestrutura como no caso da usina hidrelétrica de Belo Monte;

Luís Eduardo Gomes Silva e Bárbara Augusta de Paula Araújo Myssior trazem estudo sobre metodologias de avaliação do impacto ambiental em seu estudo denominado AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL: ANÁLISE DAS METODOLOGIAS APLICADAS NO BRASIL

e) Socioambientalismo e Geopolítica

Aguinaldo de Oliveira Braga e Patricia Leal Miranda de Aguiar, a partir dos estudos sobre Direito do Mar (Tratado de Montego Bay) tratam da expansão da Plataforma Continental

Brasileira como forma de empoderar, estrategicamente, o País em sua ação soberana no estudo intitulado A PLATAFORMA CONTINENTAL BRASILEIRA – A AMAZÔNIA AZUL - A SOBERANIA NACIONAL;

Evilhane Jum Martins e Elany Almeida de Souza analisam os ideais desenvolvimentistas impostos à América Latina e a desconfiguração de suas originalidades socioambientais defendendo o Novo Constitucionalismo Latino-americano como propulsor do resgate da identidade socioambiental da América Latina;

Por fim, Rogério Magnus Varela Gonçalves e Paula Isabel Nobrega Introine Silva tratam o direito às águas, no seu aspecto legal e acadêmico, como prerrogativa fundamental a ser perseguida pelas políticas públicas para sua gestão na pesquisa denominada A CHEGADA DO RIO SÃO FRANCISCO À PARAÍBA: DIFICULDADES DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO ÀS ÁGUAS.

Ao que se percebe; os trabalhos apresentados denotam o grande e capacitado esforço para a defesa de um meio ambiente equilibrado e sustentável honrando aos princípios de um desenvolvimento econômico-social responsável pela manutenção da vida na Terra e, ainda, segundo preocupação intergeracional.

É o que se apresenta, por ora, para a seleta comunidade Científica.

Brasília, DF, 21 de julho de 2017.

Prof. Dr. Everton das Neves Gonçalves

Prof. Dr. Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho

Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva

**A NECESSIDADE DE EFETIVIDADE DO DIREITO AMBIENTAL PARA
RECUPERAÇÃO DE ÁREAS MINERADAS COMO MEIO DE ASSEGURAR A
PROTEÇÃO DOS BENS E DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS**

**THE NEED FOR THE EFFECTIVENESS OF ENVIRONMENTAL LAW FOR THE
RECOVERY OF MINING AREAS AS A MEANS TO ENSURE THE PROTECTION
OF SOCIAL AND ENVIRONMENTAL PROPERTY AND RIGHTS**

Lyssandro Norton Siqueira

Resumo

A recuperação de territórios degradados pela atividade minerária é extremamente importante. Como responsável pela fiscalização das atividades, escolha e exigência das melhores técnicas de recuperação territorial, a Administração Pública Ambiental deve ter instrumentos administrativos e judiciais adequados. Para a efetividade destes instrumentos, entretanto, é preciso que os órgãos ambientais estejam bem estruturados e qualificados. Este trabalho pretende fazer uma abordagem destes instrumentos e dos entraves a sua efetivação. Metodologia utilizada: jurídico-teórica e procedimento de raciocínio dedutivo. Técnica de pesquisa doutrinária e jurisprudencial.

Palavras-chave: Mineração, Recuperação de áreas, Direito ambiental, Impacto ambiental, Efetividade

Abstract/Resumen/Résumé

The recovery of territories degraded by mining activity is extremely important. As the person responsible for supervising activities, choosing and demanding the best techniques of territorial recovery, the Environmental Public Administration must have adequate administrative and judicial instruments. For the effectiveness of these instruments, however, it is necessary that the environmental organs be well structured and qualified. This work intends to make an approach to these instruments and the obstacles to their implementation. Methodology used: juridical-theoretical and procedure of deductive reasoning. Technique of doctrinal and jurisprudential research.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Mining, Recovery of areas, Environmental law, Environmental impact, Effectiveness

1 INTRODUÇÃO

A recuperação de áreas degradadas pela mineração é um grave problema enfrentado pelos países que têm nos recursos minerários a sustentação de sua economia.

É muito relevante que na avaliação dos impactos ambientais, durante o licenciamento, sejam exigidos os estudos para a destinação da área após a vida útil do empreendimento. O exame das externalidades negativas do empreendimento deve ir além do meio ambiente natural (flora e fauna), para examinar as consequências da atividade minerária também sob a perspectiva dos impactos sociais, culturais e econômicos.

A efetiva imposição, pelo Poder Público, aos empreendedores do setor minerário da obrigação de recuperação das áreas mineradas pode fomentar o desenvolvimento na área técnica de pesquisas para o encontro de soluções para a recuperação e reutilização de territórios anteriormente destinados à mineração, nos aspectos ambientais, sociais e econômicos.

Como instrumento para a busca de opções para a recuperação de territórios degradados pela mineração, é importante o estabelecimento de uma rede de transferência de conhecimento e experiências entre centros de investigação multidisciplinares, como engenharia, geologia, urbanismo e meio ambiente. Com esta iniciativa, abre-se uma ampla discussão quanto aos efeitos e oportunidades decorrentes do legado pós minerário.

A difusão deste conhecimento técnico científico terá o grande mérito de ofertar alternativas para viabilizar a recuperação de territórios, seja na perspectiva de empreendedores, que poderão apresentar projetos economicamente viáveis e ambientalmente sustentáveis, seja na perspectiva da administração pública, que, conhecendo opções, deverá exigir, sempre, as melhores alternativas técnicas.

Para que as novas técnicas resultantes deste processo não passem, entretanto, de meros ensaios acadêmicos, será necessário que se busque efetividade na sua implantação, através de instrumentos jurídicos.

No presente trabalho, pretende-se fazer uma abordagem jurídica do tema, sob a ótica do Direito Ambiental.

2 O DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE MINERÁRIA NO BRASIL

A sociedade brasileira, em seu desenvolvimento, após a colonização, adotou um modelo vinculado à acumulação de riquezas, dirigido pelos colonizadores. Desde o início da ocupação do território, os colonizadores demonstraram o firme propósito extrativista. A prática de acúmulo de excedentes tem relação com o desequilíbrio ambiental.

Entre as atividades produtivas mais impactantes ao meio ambiente, a mineração tem historicamente um vínculo com a degradação ambiental. A atividade minerária, desde os primórdios de sua existência, confundiu-se com o dano ambiental, no mais alto alcance desta expressão, com graves impactos de ordem social, como a inestimável extinção de cidades:

Fervilhantes enquanto as minas foram exploradas, agora letárgicas, pareciam ter se aferrado em reter em cada desvão e cada dobra de suas colunatas retorcidas, de seus frontões de volutas e de suas estátuas drapeadas parcelas dessa riqueza que lhes engendrou a ruína: o preço pago pela exploração do subsolo era a devastação dos campos, em especial das florestas cuja madeira alimentava as fundições. As cidades mineiras extinguíram-se ali mesmo, após esgotarem sua substância, como um incêndio. (LÉVI-STRAUSS, 1996, p. 107).

A história da degradação ambiental se confunde com a própria história da ocupação econômica desordenada e, principalmente, com a falta de planejamento econômico. Este modelo colonialista mantém as suas bases até os tempos atuais, especialmente em Minas Gerais, como destacam Onofre Batista Júnior e Fernanda Alen Gonçalves da Silva:

O que se verifica é a continuidade do espírito explorador do Ciclo do Ouro. Ilusão pensar que os traços colonialistas do Ciclo do Ouro não mais existem e que o capital cria raízes no lugar que explora, sendo leal a ele. Nos dias atuais, o cenário parece não ter mudado. Se nada for feito, o capital continuará direcionando seus investimentos e resultados, fazendo fluir para outros países as riquezas do Brasil. É o que se comprova quando se verifica a inoperância dos efeitos em cadeias fiscais, em virtude da configuração da tributação do setor, e os impactos socioeconômicos da atividade mineral. O que se observa é a dificuldade do Estado Tributário Distribuidor em fazer efetivar a função social da empresa. Muito embora a exploração mineral em Minas Gerais contribua sobremaneira para a produção mineral nacional e para as exportações do Estado, há firmes questionamentos acerca da possibilidade de tal atividade promover o desenvolvimento socioeconômico. (BATISTA JÚNIOR, SILVA, 2013, p. 484/485).

A transformação desordenada da sociedade brasileira, especialmente nas áreas mineradas, foi acompanhada por uma lamentável degradação do meio ambiente. O Brasil, em verdade, cresceu, sem se desenvolver. Não se pode falar, nem mesmo, em crescimento. Houve no país uma transformação, mas sem desenvolvimento. Para Gilberto Bercovici, o desenvolvimento econômico envolve necessariamente transformações estruturais profundas. O crescimento econômico sem transformações não é desenvolvimento. É apenas

modernização, que apenas assimila progresso técnico, mantendo as estruturas de dominação social e econômica (BERCOVICI, 2011, p. 358).

Para alterar esse modelo essencialmente extrativo subdesenvolvido, focado no crescimento sem desenvolvimento são necessárias intervenções do Poder Público, seja na prevenção dos impactos ambientais, seja na previsão de alternativas socioeconômicas para as áreas que serão inevitavelmente degradadas.

Cumpra ao Direito Ambiental fornecer instrumentos para a mudança deste quadro e cumpra à Administração Pública Ambiental a efetivação desses instrumentos.

3 INSTRUMENTOS DO DIREITO AMBIENTAL PARA A RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS

Apesar da antiguidade da mineração e de suas graves consequências ao meio ambiente, somente com a consolidação do Direito Ambiental passaram a existir instrumentos jurídicos para o controle da atividade minerária.

Apenas nos últimos 40 anos, período pós Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, em Estocolmo (Suécia) no ano de 1972, o Direito Ambiental teve a sua grande evolução. No Brasil, a Lei nº 6.938/81, sob influência direta da Conferência de Estocolmo, ainda que tardia, foi responsável pela instituição da Política Nacional do Meio Ambiente, tendo por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, destacando-se entre os seus princípios o de recuperação de áreas degradadas.

A Constituição da República de 1988, além de trazer um conceito técnico de meio ambiente, recepcionando e ampliando aquele previsto na Lei nº 6.938/81 (Política Nacional de Meio Ambiente), atribuiu ao Poder Público, em seu art. 225, uma série de incumbências destinadas a assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Entre essas obrigações do Poder Público, algumas se destinam ao controle de atividade impactantes ao meio ambiente, como a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. O estudo prévio de impacto ambiental será exigido no âmbito

do licenciamento ambiental, que constitui importante instrumento para efetivação da Política Nacional de Meio Ambiente.

Especificamente quanto à atividade minerária, tendo em vista que se trata de atividade cujos impactos ambientais significativos lhe são inerentes, a Constituição da República, no § 2º do art. 225, deu-lhe tratamento diferenciado, dispondo que *aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.*

A Constituição remete, portanto, ao Poder Público a obrigação de definir a solução técnica mais adequada ao meio ambiente. Esta atuação do Poder Público no cumprimento do comando constitucional, para que sejam recuperadas as áreas degradadas pela mineração, deve se dar primeiramente na instância administrativa, no exercício da competência administrativa.

Não atingindo o objetivo nesta esfera, a Administração Pública poderá, ainda, recorrer a medidas judiciais para fazer cumprir o texto constitucional.

3.1 A atuação do Poder Público na esfera administrativa

No âmbito da atuação administrativa ambiental, cumpre à Administração Pública exercer o poder de polícia. O exercício da competência administrativa, executória, está a cargo de todos os entes federados de forma comum, nos termos do art. 23 da Constituição da República, regulamentado pela Lei Complementar n. 140, de 08 de dezembro de 2011. Assim, União, Estados, Distrito Federal e Municípios tem o dever de atuar na proteção do meio ambiente.

A Lei Complementar n. 140/2011, ao dispor sobre o regime de cooperação entre os entes federados, acabou por concentrar nos Estados as maiores atribuições quanto à proteção do meio ambiente, diminuindo o espectro de atuação da União, cujo licenciamento se faz pela autarquia Instituto Brasileiro de Meio Ambiente - IBAMA, e dos Municípios.

No exercício da competência administrativa, o licenciamento ambiental é um dos instrumentos de que a Administração Pública dispõe para implementar sua política de meio ambiente. Daí porque lhe compete aferir a oportunidade e a conveniência do deferimento ou não da licença ambiental.

Ao lado do licenciamento ambiental, como instrumento de efetivação da política ambiental, destaca-se a Avaliação de Impactos Ambientais.

O Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA resolveu, através da Resolução nº 01/1986, estabelecer definições, responsabilidades, critérios básicos e diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental. O termo Avaliação de Impacto Ambiental, na Resolução CONAMA nº 01/86, limitou-se ao Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente. No mesmo ato normativo que regulamentou o Estudo de Impacto Ambiental, foram listadas atividades para as quais ele seria imprescindível, destacando entre elas a extração de minério.

Os responsáveis pelos empreendimentos que se destinam à exploração de recursos minerais deverão, quando da apresentação do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do Relatório do Impacto Ambiental – RIMA, submeter à aprovação do órgão ambiental competente Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD), previsto no Decreto n. 97.632/89, que regulamentou o art. 2º, VIII, da Lei n. 6.938/81. A recuperação, nos termos do art. 3º do Decreto, deverá ter por objetivo o retorno do sítio degradado a uma forma de utilização, de acordo com um plano preestabelecido para o uso do solo, visando à obtenção de uma estabilidade do meio ambiente.

Na lição de Guilherme José Purvin de Figueiredo, "o PRAD não é um instrumento destinado à prevenção da ocorrência de dano ambiental, mas a sua recuperação. Nem por isso, porém, deixa de integrar o sistema de avaliação de impacto ambiental" (FIGUEIREDO, 2011, p. 179). O PRAD "deve ser analisado conjuntamente com os estudos ambientais considerados para o licenciamento" (TRENNEPOHL, 2011, p. 44). Como alerta Paulo Affonso Leme Machado, a recuperação da área deve ser planejada antes mesmo do início da pesquisa e/ou lavra, e tem profunda correlação com o dever de se evitar a poluição (MACHADO, 2015, p. 833/834).

Essa imperiosa concomitância entre a exploração dos recursos minerais e a atividade de recuperação, principalmente em países como o nosso, que tem na riqueza mineral o moinho da economia, decorre ainda do perigo de uma empresa mineradora extinguir-se ou ficar insolvente após a exploração de uma mina, tornando ineficaz o comando constitucional. O cumprimento do PRAD não afasta, por certo, a obrigação de reparação dos eventuais danos ambientais causados.

Por óbvio que não cabia à Constituição Federal entrar em detalhes de recuperação da área degradada pela exploração mineral, mas o termo utilizado pelo legislador constituinte deve ser inteiramente compreendido quando da regulamentação do plano de recuperação.

O termo "recuperar" tem o sentido de recobrar o perdido, reabilitar. Neste sentido, quem explora os recursos minerais, além de recuperar os predicados positivos do território degradado, não pode cometer qualquer degradação no momento da recuperação, estando impedido, por exemplo, de depositar lixo nas cavidades abertas (MACHADO, 2015, p. 833/834).

Nessa linha, a Instrução Normativa n. 4, de 13 de abril de 2011, do IBAMA, veio fixar exigências mínimas e nortear a elaboração do PRAD, estabelecendo procedimentos e prevendo a necessidade de que o plano reúna informações, diagnósticos, levantamentos e estudos que permitam a avaliação da degradação ou alteração e a consequente definição de medidas adequadas à recuperação da área.

O PRAD está inserido em um conjunto de ações a serem tomadas pelos empreendedores, que deverão garantir o descomissionamento, a reabilitação e o uso futuro das áreas mineradas, mediante a aprovação dos órgãos ambientais.

Em Minas Gerais, por exemplo, a Deliberação Normativa COPAM n. 127, de 27 de novembro de 2008, estabeleceu diretrizes e procedimentos para avaliação ambiental da fase de fechamento de mina, obrigando as atividades minerárias desenvolvidas no Estado a incluir no seu planejamento os projetos de reabilitação ambiental da área impactada, o qual deverá ser concomitante com a lavra, ao longo da vida útil do empreendimento.

Nos termos do disposto no art. 3º da referida norma, o fechamento da mina deve ser planejado desde a concepção do empreendimento, visando: garantir que após o fechamento os impactos ambientais, sociais e econômicos sejam mitigados; manter a área após o fechamento da mina em condições seguras e estáveis, com a aplicação das melhores técnicas de controle e monitoramento; e proporcionar à área impactada pela atividade minerária um uso futuro que respeite os aspectos socioambientais e econômicos da área de influência do empreendimento. Assim, desde a avaliação dos impactos ambientais, durante o licenciamento, deverão ser exigidos os estudos para a destinação da área após a vida útil do empreendimento.

Para Paulo Affonso Leme Machado, a recuperação ambiental explicitada pela Constituição Federal de 1988 é uma das formas de responsabilidade jurídica da exploração mineral, a partir da interpretação conjugada do texto constitucional com o da Lei n. 7.805/891. Essa lei atribui até mesmo ao titular de autorização de pesquisa a responsabilidade pelos danos causados ao meio ambiente, evidenciando que, mesmo nas atividades de pesquisa mineral, o empreendedor responde pelos impactos causados, especialmente quando se conclui pelo não interesse na extração do minério.²

O Plano de Recuperação de Área Degradada – PRAD, em conjunto com a avaliação de impactos e com o próprio licenciamento, constituem bons instrumentos para a implementação do dever constitucional de recuperação do meio ambiente degradado.

Para que as novas técnicas resultantes deste processo não passem, entretanto, de meros ensaios acadêmicos será necessário que se busque efetividade na sua implantação, pela utilização de instrumentos jurídicos já existentes e a criação de novos.

O dever de exigência do PRAD não deve se limitar ao momento inicial do licenciamento. Com efeito, após o ato de concessão da licença ou da autorização, tem a Administração Pública o dever de fiscalização permanente, buscando evitar a ocorrência da degradação ambiental, ensejando, em caso de omissão, a responsabilização pessoal de seus agentes públicos.

Além disso, é muito importante que os órgãos públicos, tanto os ambientais quanto os regulatórios de produção mineral, estejam articulados. De acordo com o disposto no art. 176, § 3º, da Constituição da República, "a autorização de pesquisa será sempre por prazo determinado, e as autorizações e concessões previstas neste artigo não poderão ser cedidas ou transferidas, total ou parcialmente, sem prévia anuência do poder concedente". Caberá, portanto, ao Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM a verificação do cumprimento das normas.

Esse controle da atividade minerária, na hipótese de descumprimento do ordenamento jurídico, exigirá da Administração Pública o exercício do poder de polícia estrito senso, reprimindo as condutas reprováveis tipificadas pelas normas ambientais.

¹ BRASIL, Lei n. 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.

² MACHADO, P. A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. 23. ed., São Paulo: Malheiros, 2015, p. 831/832.

O poder de polícia ambiental tem previsão, quanto à definição dos tipos administrativos, no âmbito federal, no Decreto n. 6.514/08, em condutas reprováveis, tais como:

Art. 63. Executar pesquisa, lavra ou extração de minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença da autoridade ambiental competente ou em desacordo com a obtida: Multa de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) a R\$ 3.000,00 (três mil reais), por hectare ou fração.

Parágrafo único. Incorre nas mesmas multas quem deixa de recuperar a área pesquisada ou explorada, nos termos da autorização, permissão, licença, concessão ou determinação do órgão ambiental competente.

[...]

Art. 82. Elaborar ou apresentar informação, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso, enganoso ou omissivo, seja nos sistemas oficiais de controle, seja no licenciamento, na concessão florestal ou em qualquer outro procedimento administrativo ambiental: Multa de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

O Poder Público tem, portanto, instrumentos coercitivos para a aplicação da legislação ambiental. Não atingindo o objetivo nesta esfera, a Administração Pública poderá, ainda, recorrer a medidas judiciais para fazer cumprir o texto constitucional.

3.2 A atuação do Poder Público na esfera judicial

No âmbito da atuação judicial, cumpre à Administração Pública se utilizar de medidas assecuratórias do cumprimento da legislação ambiental.

Na esfera penal, a Lei n. 9.605/98 tipifica condutas reprováveis criminalmente, tais como:

Art. 54. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora:

Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.

[...]

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.

Parágrafo único. Nas mesmas penas incorre quem deixa de recuperar a área pesquisada ou explorada, nos termos da autorização, permissão, licença, concessão ou determinação do órgão competente.

Neste ponto, sem prejuízo da importância das responsabilidades administrativa e penal, interessa neste trabalho tecer algumas considerações acerca da responsabilidade civil ambiental, como instrumento para efetivação da recuperação ambiental.

O Sistema Geral de Responsabilidade Civil no Brasil é, desde o Código Civil de 1916, subjetivo, exigindo-se, para a responsabilização, a demonstração do ato antijurídico culposo, do dano e do nexo de causalidade.

Com o advento da Lei n. 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, foi estabelecida a responsabilidade civil ambiental objetiva, ou seja, foi dispensada a investigação da culpabilidade, com a possibilidade de responsabilização com a prova do ato antijurídico, do dano e do nexo de causalidade, conforme o disposto no art. 14, § 1º.

A responsabilidade ambiental cível é seguramente um dos temas sobre os quais mais se debate em Direito Ambiental, com vasta produção doutrinária e diversas manifestações de nossos tribunais, especialmente do Superior Tribunal de Justiça.

Apenas para mencionar alguns aspectos controvertidos, cumpre destacar, por exemplo, a adoção da Teoria do Risco Integral, não se admitindo as excludentes do nexo de causalidade - caso fortuito, força maior e fato exclusivo de terceiro.

Para José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala, "o agente poluidor deve assumir integralmente todos os riscos que advém de sua atividade, por tratar-se da socialização do risco" (LEITE, AYALA, 2015, p. 211). Isso porque o ordenamento jurídico brasileiro traria um regime especial de responsabilidade ao degradador ambiental e sem prever qualquer exclusão da obrigação de reparar o dano ecológico (caso fortuito, força maior, proveito de terceiro, licitude da atividade, culpa da vítima).

O Superior Tribunal de Justiça, em julgamento sob o rito disposto no art. 543-C do CPC/1973 (recurso repetitivo), adotou a teoria do risco integral em se tratando de responsabilidade civil por dano ambiental. Para aquela Corte, "a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar (...)"³ A posição foi destacada no n. 30 da "Jurisprudência em Teses", publicação do Superior Tribunal de Justiça⁴:

10) A responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se

³ STJ, 2ª Seção, REsp n. 1.374.284/MG, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, in DJe de 05/09/2014..

⁴ STJ. Jurisprudência em Teses, nº 30, Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp>> Acesso em: 28 mar. 2015.

integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar. (Tese julgada sob o rito do art. 543-C do CPC).

A adoção da teoria do risco integral, ao não admitir excludentes de responsabilidade como o caso fortuito ou a força maior, demonstra a ampliação, no direito brasileiro, da preocupação quanto à imputação de responsabilidade àqueles que explorem atividades econômicas potencialmente causadoras de dano ambiental.

Outra questão relevante, diz respeito à adoção da tese da imprescritibilidade da reparação do dano ambiental. Sob a justificativa de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é essencial à sadia qualidade de vida e, portanto, um direito fundamental, tem crescido em nossos tribunais a orientação de que a pretensão de reparação do dano ambiental seria imprescritível. Neste sentido mostra-se o seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL – DIREITO AMBIENTAL- AÇÃO CIVIL PÚBLICA – COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL – IMPRESCRITIBILIDADE DA REPARAÇÃO DO DANO AMBIENTAL – PEDIDO GENÉRICO – ARBITRAMENTO DO QUANTUM DEBEATUR NA SENTENÇA: REVISÃO, POSSIBILIDADE – SÚMULAS 284/STF E 7/STJ.

[...]

6. O direito ao pedido de reparação de danos ambientais, dentro da logicidade hermenêutica, está protegido pelo manto da imprescritibilidade, por se tratar de direito inerente à vida, fundamental e essencial à afirmação dos povos, independentemente de não estar expresso em texto legal.

7. Em matéria de prescrição cumpre distinguir qual o bem jurídico tutelado: se eminentemente privado seguem-se os prazos normais das ações indenizatórias; se o bem jurídico é indisponível, fundamental, antecedendo a todos os demais direitos, pois sem ele não há vida, nem saúde, nem trabalho, nem lazer, considera-se imprescritível o direito à reparação.

8. O dano ambiental inclui-se dentre os direitos indisponíveis e como tal está dentre os poucos acobertados pelo manto da imprescritibilidade a ação que visa reparar o dano ambiental (STJ – Resp nº 1.120.117-AC – DJ 19/11/2009).

Discute-se, porém, o alcance do entendimento relativo à imprescritibilidade, que não abrangeria as questões de ordem material, mas apenas as pretensões referentes à recuperação do meio ambiente.

A prevalência do entendimento relativo à imprescritibilidade quanto à reparação do dano ambiental é mais um fator que contribui para o sistema jurídico de proteção ambiental.

Completando todo esse arcabouço de proteção jurídica ao meio ambiente, é forte na jurisprudência a tese da solidariedade quanto à responsabilização de todos que tenham contribuído para o dano ambiental. A solidariedade não se presume, resulta da lei ou da vontade das partes. Em termos de responsabilidade civil, aplicável o disposto no art. 942 do Código Civil de 2002, no sentido de que "os bens do responsável pela ofensa ou violação do

direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação".

Nos termos do disposto no art. 3º, IV, da Lei n. 6.938/81, considera-se poluidor a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental. Extrai-se do dispositivo legal que todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para o dano ambiental serão solidariamente responsáveis.

Assim, a partir do conceito legal de poluidor, tem se consolidado o entendimento jurisprudencial no sentido de que a lei prevê a responsabilidade solidária entre todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para o dano ambiental.

Na citada publicação do Superior Tribunal de Justiça, n. 30 de sua "Jurisprudência em Teses"⁵, a solidariedade recebeu destaque como tese consolidada:

7) Os responsáveis pela degradação ambiental são coobrigados solidários, formando-se, em regra, nas ações civis públicas ou coletivas litisconsórcio facultativo.

A corresponsabilidade não só aumenta as garantias de reparação do dano ambiental, como ainda dispensa a identificação precisa de qual foi a conduta poluente e de quem tenha sido seu direto causador. A possibilidade de responsabilização solidária de todos os que contribuíram para o dano ambiental constitui instrumento para a efetividade do Direito Ambiental, aplicado ao setor minerário, por viabilizar a responsabilização de empreendimentos coligados, sucessores, fornecedores e contratantes.

Quanto à atividade minerária, deve haver uma preocupação diferenciada na responsabilização de empreendedores. Tratando-se de responsabilização para a recuperação da área explorada, a exigência ao empreendedor deve ser feita em conformidade com o Plano de Recuperação de Área Degradada – PRAD, a ser aprovado pelos órgãos ambientais competentes. O PRAD deve anteceder o próprio início do empreendimento, impondo-se a sua paralisação ante a constatação do exercício de atividade potencialmente danosa ao meio ambiente sem a apresentação e aprovação pelos órgãos competentes do plano de recuperação.

⁵ STJ. Jurisprudência em Teses, nº 30, Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp>> Acesso em: 28 mar. 2015.

Interessante notar que a responsabilidade pela apresentação do PRAD também é solidária entre o efetivo causador do dano ambiental e o proprietário da área, “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.”⁶

No âmbito judicial cível, a Ação Civil Pública, prevista na Lei n. 7.347/85, tem se consolidado como importante instrumento assecuratório da responsabilização civil ambiental, à disposição da Administração Pública. A lei prevê, ainda, que os órgãos públicos legitimados⁷ poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

Há, portanto, além dos instrumentos jurídicos administrativos, instrumentos judiciais para a proteção do meio ambiente.

4 ENTRAVES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL NA RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS

Apesar dos instrumentos criados pelo Direito Ambiental, a realidade do sistema de controle dos empreendimentos minerários não é boa.

Como alertam Curt e Terence Trennepohl, o Plano de Recuperação de Área Degradada – PRAD, apesar de obrigatório, em regra não é executado, sendo abandonado pelos empreendedores ao fim da atividade exploratória, deixando como legado à sociedade um conjunto de impactos ambientais, como crateras e encostas destruídas (TRENNEPOHL, 2011, p. 44).

Um dos principais motivos para esta ausência de efetividade do Direito Ambiental está relacionado com a desorganização do Poder Público. Há uma proporção inversa entre o crescimento do direito ambiental e a desestruturação da Administração Pública Ambiental. Na lição de Ulrich Beck, há um estado de irresponsabilidade organizada, em que os que

⁶ TJMG, 1ª Câmara Cível, Agravo de Instrumento nº 1.0567.10.004990-5/001, Rel. Des. Armando Freire, *in* DJ de 06/09/2011.

⁷ Nos termos do art. 5º da referida lei, terão legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar o Ministério Público; a Defensoria Pública; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; e a associação que, concomitantemente, esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; e inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

defendem níveis máximos de poluição transformam branco em preto e perigo em normalidade, por meio de atos do governo (BECK, 1995, p. 64).

Há poucos anos, o Portal G1 noticiou que o IBAMA teria apenas 47 servidores para fiscalizar crimes ambientais no Estado do Amazonas, não possuindo frotas próprias de carros nem de embarcações.⁸ O Jornal Folha de São Paulo também noticiou graves fatos ocorridos no IBAMA, como a existência de um depósito de lixo irregular, a céu aberto e em plena área de preservação permanente, em terreno da própria autarquia; a falta de segurança anti-incêndio na sede da superintendência do DF e o fechamento ao público do Orquidário Nacional, em Brasília, que abrigava 3.000 espécies e variedades de orquídeas, devido ao mau estado do madeirame, sem manutenção há 11 anos. Segundo a reportagem, o IBAMA teria sofrido nos últimos cinco anos uma queda de 45% na verba destinada a investimentos - que inclui reformas e manutenção: de R\$ 19,9 milhões (2007) para R\$ 10,9 milhões (2012)⁹.

As dificuldades administrativas do IBAMA para o exercício de sua competência fiscalizatória, como o reduzido quadro de agentes de fiscalização, também foram destacadas pelo Tribunal de Contas da União:

A insuficiência de capacitação dos servidores foi associada principalmente à necessidade de treinamentos para a identificação da flora e fauna mais comumente envolvidas em ilícitos ambientais, já que nem sempre é possível contar com apoio da área técnica correspondente. Por sua vez, bens apreendidos em operações de fiscalização, como caminhões e carregamentos de madeira, por vezes não têm local adequado para sua guarda, o que obriga à nomeação do infrator como fiel depositário, comprometendo a tática de descapitalização. Além disso, também há dificuldade em encontrar destinação para alguns bens apreendidos quando se declara seu perdimento, a exemplo de grandes volumes de madeira, os quais podem chegar a milhares de metros cúbicos. Quanto à falta de equipamentos, os itens mais mencionados foram máquinas fotográficas, aparelhos de GPS e armamento.

[...]

Os problemas identificados anteriormente revelam fragilidades que comprometem a efetividade das atividades de fiscalização do Ibama. A priorização do combate ao desmatamento no Bioma Amazônia tem prejudicado o cumprimento das demais atribuições do Instituto. Tal situação é agravada por falhas nos procedimentos operacionais das ações de fiscalização. Por fim, a aplicação de multas não tem sido instrumento efetivo de sanção aos ilícitos ambientais.¹⁰

Em vários Estados da Federação há uma grande carência de técnicos qualificados para atuação na área ambiental.

⁸ Portal G1. Disponível em: < <http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2014/07/ibama-tem-apenas-47-servidores-para-fiscalizar-crimes-ambientais-no-am.html>> Acesso em: 07 set. 2014.

⁹ Jornal Folha de São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/1093288-cortes-geram-sucateamento-de-unidades-do-ibama.shtml>> Acesso em: 17 set. 2012.

Nos Municípios a situação chega a ser ridícula. De 5.564 municípios brasileiros, apenas 47% possuem Conselho de Meio Ambiente. Isto significa que 3.125 Municípios brasileiros não possuem Conselho de Meio Ambiente. Destes apenas 33,8% realizaram reunião nos últimos 12 meses, ou seja, 3.919 Municípios não realizaram sequer uma reunião nos últimos 12 meses. Na região Norte este percentual cai para 28,5% e na região Nordeste para 21%, o menor do Brasil.¹¹ Importante destacar que os principais atores no licenciamento ambiental são exatamente os Municípios e os Estados, os maiores fragilizados no federalismo brasileiro.

A situação nos Municípios torna-se ainda mais grave, pois, conforme constata François Ost, as instâncias locais estão suscetíveis a uma maior pressão de grupos poderosos:

O fenómeno do regionalismo revela-se, a este respeito, bastante ambíguo: se, em princípio, é preciso regozijar-se quando os problemas conseguem ser resolvidos, segundo o princípio de subsidiariedade, e ao nível mais próximo possível dos cidadãos, é preciso, contudo, ter consciência de que os poderes municipais e locais nem sempre estão em condições para resistirem às pressões exercidas por poderosos grupos industriais, susceptíveis de dar emprego aos seus eleitores. Sem contar que a problemática ecológica, global e complexa por natureza, exige, muitas vezes, uma regulação de conjunto que ultrapassa as competências das autoridades locais (OST, 1995, p. 132).

Tal carência técnica e estrutural fragiliza o exercício pelo Poder Público de suas atribuições. O claro sucateamento da Administração Pública Ambiental é reflexo da pouca preocupação concreta da sociedade com o meio ambiente. Não que o país seja modelo de organização na saúde, segurança e educação, mas, nessas outras áreas críticas, a presença da estrutura do Poder Público, com equipamentos e recursos humanos, é mais cobrada que na área ambiental, pela sensibilidade direta ao cidadão e seus familiares. A ausência completa, por exemplo, de professores em sala de aula para a educação básica geraria uma grande comoção social. Por outro lado, a mesma sociedade sequer toma conhecimento se existe, ou o que faz, um fiscal ambiental.

Tais dificuldades administrativas repercutem no âmbito judicial. Um grande entrave diz respeito ao próprio custo processual. Em estudo denominado "Pagando para receber?", um qualificado grupo de pesquisadores concluiu que uma Execução Fiscal teria o custo anual aproximado de R\$853,31, em valores de 2008 (MORAIS, BATISTA JÚNIOR, SILVA, PALOTTI, 2008, p. 65/93). Os pesquisadores afirmaram, ainda, que o tempo médio de

¹⁰ Tribunal de Contas da União – Plenário – TC 024.101/2009-2 – Natureza: Levantamento realizado pela 8ª Secex, em decorrência do Acórdão 2.171/2009 – Plenário, no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, no período de 5/4 a 14/5/2010.

duração da tramitação do processo seria de 126 meses, ou seja, 10 anos e meio. Ora se para uma Execução Fiscal, que parte da presunção de certeza e liquidez, gasta-se o valor de R\$8.959,76, teremos valores absurdamente mais elevados nas ações civis públicas e ações reparatórias do dano ambiental, especialmente pela ampla discussão fática e técnica. Após o longo período de trâmite processual, estaremos perante um título executivo. Como precipuamente o comando sentencial deve condenar o degradador à reparação do dano ambiental, mais precisamente à recuperação da área degradada pela mineração, teremos uma execução de obrigação de fazer. Não satisfeita a obrigação, caberá à sociedade brasileira arcar com os custos da reparação para posteriormente pleitear o ressarcimento pecuniário ao poluidor, tudo isso, depois de anos de curso de uma ação judicial.

Seja nas hipóteses de ressarcimento ou sendo impossível a reparação, a questão resultará em mais um grave problema de ordem econômica: a liquidação desta sentença reparatória. Em razão do desaparecimento da Administração Pública Ambiental, há uma falta de parâmetros quanto à quantificação do título executivo, permitindo que tenhamos verdadeiros absurdos na prática forense.

Ocorre, ainda, que em razão do indesejável lapso temporal, algumas ações chegam ao final, quando os responsáveis pelo impacto ambiental já foram desconstituídos, caso das pessoas jurídicas, ou já dilapidaram todo o seu patrimônio.

5. DA NECESSIDADE DE EFETIVIDADE DO DIREITO AMBIENTAL PARA A RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS PELA MINERAÇÃO

A instabilidade quanto aos aspectos práticos do Direito Ambiental acarreta uma situação de insegurança jurídica e de pouca efetividade do Direito Ambiental. Afirmava Norberto Bobbio, que *fazer descer a democracia do céu dos princípios para a terra onde se chocam corposos interesses é o único modo para dar-se conta das contradições que atravessam uma sociedade democrática e das tortuosas vias que se deve seguir para delas escapar sem confundir-se, para reconhecer seus vícios congênitos sem desencorajar-se e sem perder toda a ilusão nas possibilidades de melhorá-la* (BOBBIO, 1986, p. 14).

Parafraseando o notável filósofo, é preciso fazer descer o Direito Ambiental do céu dos princípios para a terra. Para tanto é preciso que o Poder Público esteja à altura do Direito

¹¹ BRASIL: Indicadores de desenvolvimento sustentável. IBGE. 2010.

Ambiental Teórico. Devemos passar do Direito Ambiental Ideal para o Direito Ambiental Concreto.

Os desafios práticos para a efetivação do Direito Ambiental devem ser enfrentados, precipuamente, pelo Poder Público. É preciso que tenhamos uma Administração Pública Ambiental organizada, qualificada e preparada para exigir maior rigor técnico na elaboração dos Estudos de Impacto Ambiental; Relatório de Impacto ao Meio Ambiente e, especialmente, Projeto de Recuperação de Área Degradada; - traçar um planejamento econômico ambiental efetivo, influenciando as políticas públicas; exercer com efetividade o Poder de Polícia, no aspecto fiscalizatório e orientar as decisões judiciais nos aspectos quantitativos. As investigações técnicas das externalidades negativas, da atividade empreendedora, acarretariam uma maior segurança jurídica.

Para se atingir um Direito Ambiental efetivo é preciso evitar o sucateamento dos órgãos ambientais brasileiros. A temática ambiental precisa ser efetivamente uma prioridade do Estado Brasileiro.

O que adianta discutir hipóteses de exigibilidade do EIA-RIMA no licenciamento se não tivermos mais quem tenha capacidade técnica para examiná-lo? Qual a motivação para debatermos novos e preciosos projetos de recuperação de áreas degradadas se não há pela Administração Pública Ambiental quem possa assegurar tecnicamente a sua viabilidade e efetividade?

A efetividade do Direito Ambiental, especialmente no trato da atividade minerária, deve vir acompanhada da adoção de instrumentos acautelatórios.

Mostra-se relevante a imposição de medidas assecuratórias do cumprimento dos planos de recuperação de áreas degradadas, como a imposição de garantias financeiras e reais. Como a exigência de garantias, haveria uma grade redução de medidas judiciais, cabendo à Administração Pública apenas a execução das garantias.

Neste sentido, merece destaque o modelo estabelecido pela Lei Estadual de São Paulo, n. 13.577/09, que dispôs sobre diretrizes e procedimentos para a proteção da qualidade do solo e gerenciamento de áreas contaminadas:

Artigo 4º - São instrumentos, dentre outros, para a implantação do sistema de proteção da qualidade do solo e para o gerenciamento de áreas contaminadas:
IX - garantias bancárias;

X - seguro ambiental;
XI - auditorias ambientais;
[...]
XIV - fundos financeiros;
[...]

Artigo 25 - O responsável legal pela área contaminada deverá apresentar Plano de Remediação que contenha um cronograma das fases e respectivos prazos para a sua implementação, devendo submetê-lo à aprovação do órgão ambiental competente.

§ 1º - A implementação do Plano de Remediação será acompanhada pelo Poder Público.

§ 2º - O responsável legal pela área contaminada deverá apresentar uma das garantias previstas nos incisos IX e X do artigo 4º desta lei, a fim de assegurar que o Plano de Remediação aprovado seja implantado em sua totalidade e nos prazos estabelecidos, no valor mínimo de 125% (cento e vinte e cinco por cento) do custo estimado do Plano de Remediação.

§ 3º - No descumprimento, por quaisquer motivos, do Plano de Remediação aprovado, o órgão ambiental executará as garantias a que se refere o § 2º deste artigo, visando custear a complementação das medidas de remediação, além de adotar as medidas atinentes ao poder de polícia administrativa.

O controle, pela Administração Pública Ambiental, das atividades degradantes como a minerária, será mais efetivo com a garantia de que os planos de recuperação das áreas mineradas serão completamente executados. Tal iniciativa teria, ainda, o efeito de reduzir a judicialização das questões ambientais.

É preciso, também, que o Poder Público esteja internamente articulado. Não há como definir política ambiental, desconsiderando as demais políticas públicas socioeconômicas.

Para a efetividade do Direito Ambiental é necessário fortalecer a Administração Pública Ambiental.

6 CONCLUSÕES

A evolução do Direito Ambiental nas últimas décadas criou um arcabouço jurídico favorável à proteção do meio ambiente. A prática, contudo, está distante do plano teórico jurídico, especialmente quanto às externalidades ambientais negativas da atividade minerária.

Os efeitos gravosos da atividade minerária demandam a efetividade do Direito Ambiental para recuperação de áreas mineradas como meio de assegurar a proteção dos bens e direitos socioambientais.

Para que ocorra uma efetiva implementação dos projetos de recuperação de áreas degradadas sugere-se uma reconstrução da Administração Pública Ambiental, com estruturação administrativa, técnica, contratação, qualificação e valorização de quadro efetivo

de pessoal e adoção de políticas públicas articuladas com os demais segmentos do Poder Público.

A simples utilização dos instrumentos jurídicos já existentes daria ao Brasil um ganho incrível na melhoria da qualidade ambiental das atividades minerárias.

Sem prejuízo desta efetivação, novas iniciativas são bem-vindas. Como instrumento a ser efetivado, seria extremamente relevante a exigência de garantia para a execução do plano de recuperação de área degradada pela mineração. Tal iniciativa teria efeito positivo, inclusive, quanto à diminuição da necessidade de atuação administrativa, pela ausência de atuação, e judicial, pela falta de interesse nas ações de responsabilização, em razão da garantia de cumprimento.

Há, pois, mais necessidade de efetividade do que propriamente criatividade. É preciso que o Estado brasileiro assuma sua responsabilidade, pois, como diria Jared Diamond, *não precisamos de tecnologias novas ou por serem inventadas para resolver nossos problemas. Só precisamos que mais governos façam muito mais das mesmas coisas óbvias que alguns já fazem* (DIAMOND, 2010, P. 394).

REFERÊNCIAS

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves e SILVA, Fernanda Alen Gonçalves da. **A função social da exploração mineral no Estado de Minas Gerais**. Rev. Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 62, pp. 475 - 505, jan./jun. 2013.

BECK, Ulrich. **Ecological politics in an age of risk**. Cambridge: Polity Press, 1995.

BERCOVICI, Gilberto. **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**; tradução de Marco Aurélio Nogueira; 2ª edição; Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL: **Indicadores de desenvolvimento sustentável**. IBGE. 2010.

DIAMOND, Jared. **O terceiro chimpanzé.: a evolução e o futuro do ser humano**. Tradução de Maria Cristina Torquillo Cavalcanti. Rio de Janeiro: Record, 2010.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de direito ambiental**. 4. ed. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

Jornal Folha de São Paulo - <http://www1.folha.uol.com.br/poder/1093288-cortes-geram-sucateamento-de-unidades-do-ibama.shtml> - Acesso em 17/09/2012).

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 7. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23. ed., rev., amp. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. **Análise econômica do empobrecimento socioambiental da região carbonífera do Estado de Santa Catarina**. in *Mineração de carvão, meio ambiente e desenvolvimento sustentável no sul de Santa Catarina: uma abordagem interdisciplinar*./Geraldo Mitioli, Robson dos Santos, Vanilde Citadini-Zanette (coords.). Curitiba: Juruá. 2009.

MORAIS, Reinaldo Carvalho de, BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves, SILVA, Priscilla Guedes Castilho da. e PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. **Pagando para receber?** in *Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais - vol V, n. 1/2 (jan/dez 2008)*, Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 2008, p. 65/93.

OST, François. **A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito**. Tradução: Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget. 1995.

Portal G1. Disponível em < <http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2014/07/ibama-tem- apenas-47-servidores-para-fiscalizar-crimes-ambientais-no-am.html>>. Acesso em 07/09/2014.

SAINT HILAIRE, Auguste de. **Viagem pelo Distrito dos Diamantes e Litoral do Brasil**. Tradução de Leonam de Azeredo Penna. 2ª ed. Belo Horizonte: Itatiaia. 2004.

TRENNEPOHL, Curt. **Licenciamento ambiental**. Curt Trennepohl, Terence Trennepohl. 4. ed. Niterói: Impetus, 2011.