

VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

**DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E
SOCIOAMBIENTALISMO II**

ELCIO NACUR REZENDE

VALMIR CÉSAR POZZETTI

ROGERIO BORBA

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 - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

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

Coordenadores: Elcio Nacur Rezende; Rogerio Borba; Valmir César Pozzetti – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-939-1

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

Tema: A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito ambiental. 3. Socioambientalismo. VII Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO II

Apresentação

A edição do VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI - A PESQUISA JURÍDICA NA PERSPECTIVA DA TRANSDISCIPLINARIDADE - ocorrida em formato virtual no período de 24 a 28 de junho de 2024, consolida o Direito Ambiental, Agrário e Socioambiental como áreas de ampla produção acadêmica em programas os mais diversos, em todos os quadrantes do país.

O grande interesse demonstrado pelos pesquisadores em estudar temas dessas áreas encontrou, nas sessões do Grupo de Trabalho realizadas no evento, uma enorme receptividade e oportunidade de discussão. Assim, a obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento.

Diversamente do ocorrido em edições anteriores, na atual obra constatamos uma diversidade temática tal, incapaz de propiciar um bloco de interesse específico dos pesquisadores, senão que estamos ampliando, cada vez mais, o alcance do Direito Agrário e Socioambiental nos temas discutidos, uma vez que o fenômeno “mudanças climáticas” que tem se mostrado cada vez mais intenso, tem preocupado e suscitado diversas produções acadêmicas, tentando encontrar uma solução. Dessa forma, apresentamos a seguir, os trabalhos desta edição. O Trabalho intitulado “ABORDAGENS CONSTITUCIONAIS INTERSISTÊMICAS AO DIREITO DOS DESASTRES PARA A SOCIEDADE DE RISCO GLOBAL” de autoria de Francisca Cecília de Carvalho Moura Fé, Wilson Franck Junior, discutiu os desafios dos direitos dos desastres em uma “Sociedade de Risco Global”, propondo a integração do Constitucionalismo Intersistêmico como uma abordagem inovadora. Já o trabalho intitulado “A (DESNECESSÁRIA) INTERFACE ENTRE O PROCESSO MINERÁRIO E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL”, de autoria de Luiza Guerra Araújo, Júlia Massadas, Mateus Stallivieri da Costa, tratou de investigar o processo minerário para fins de obtenção de um título autorizativo de lavra e do processo de licenciamento ambiental para fins de obtenção da licença ambiental. Seguindo os mesmos parâmetros, o autor Douglas Loroza Farias apresentou o trabalho denominado “DIREITO INDÍGENA À AUTODETERMINAÇÃO EM RISCO: O AVANÇO DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS NA AMAZÔNIA LEGAL”, evidenciando as ameaças que o avanço de

organizações criminosas ligadas ao narcotráfico gera para as comunidades indígenas, destacando as debilidades da atuação das várias entidades estatais responsáveis por levar a cabo a missão de proteger as terras indígenas.

Já Lorena Fávero Pacheco da Luz, no trabalho intitulado “O ESTUDO DOS ASPECTOS HISTÓRICOS DA PROPRIEDADE PARA A EFICÁCIA DA REORGANIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL”, destaca que a questão agrária no Brasil envolve a concentração fundiária, a violência no campo, como um processo histórico que não foi benéfico para as populações camponesas, para os povos originários e nem para as demais outras minorias. Para Ludimar Santos Silva, Rodrigo Stadtlober Pedroso o ideal de sustentabilidade e preservação ambiental é, certamente, um dos temas mais importantes da legislação e da doutrina do Direito Moderno e no trabalho “POLÍTICAS AMBIENTAIS NO BRASIL E A COLISÃO DE PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS NA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES” destaca a necessidade de aplicação da teoria ambiental sustentável. No mesmo sentido, Tônia Andrea Horbatiuk Dutra, destaca em seu trabalho “A TRANSDISCIPLINARIDADE NO RE-PENSAR ECOLOGICAMENTE O DIREITO E A JUSTIÇA” contexto de múltiplas crises que a humanidade vivencia neste início de século, especialmente quanto aos aspectos ecológico-climáticos, provoca o Direito a refletir sobre sua própria capacidade de intervir em termos de promover justiça e atender os diferentes interesses e demandas, adequadamente. Já o trabalho de Tamires da Silva Lima, intitulado “REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E GARIMPAGEM: ORDENAMENTO TERRITORIAL E POSSIBILIDADES DE HARMONIZAÇÃO NORMATIVA” examina a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) em áreas de garimpagem, analisando as normas de ordenamento territorial municipal e as possibilidades de harmonização normativa entre ambas as atividades. Já o trabalho intitulado “OS ACORDOS SETORIAIS COMO (IN) JUSTIÇA AMBIENTAL E A REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS DO MARCO DA BIODIVERSIDADE” de autoria de Thiago Luiz Rigon de Araujo, Luiz Ernani Bonesso de Araujo analisa as formas de repartição de benefícios por meio dos acordos setoriais como forma de injustiça ambiental. Já Mariana Barbosa Cirne, Marília Silva Oliveira de Sousa, investigam, no trabalho “RACISMO AMBIENTAL NO BRASIL: UM OLHAR SOBRE O ACESSO DESIGUAL AO SANEAMENTO BÁSICO ATRAVÉS DOS DADOS DO CENSO DE 2022”, o impacto do racismo ambiental no acesso ao saneamento básico pela população negra no Brasil, com base nos dados do censo de 2022 do IBGE. O trabalho intitulado “AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS POR NÃO NACIONAIS: RISCOS E POSSIBILIDADES” de autoria de Edson Ricardo Saleme, Cleber Ferrão Corrêa, Marcio Hiroshi Ikeda, discute o landgrabbing como forma de aquisição de terra por estrangeiros, em face do que prescreve o art. 3º da Lei 5.709, de 1971, para finalidades empresariais. Kryslaine de Oliveira Silva, Roger Luiz Paz de Almeida, no trabalho intitulado “CIDADANIA DEMOCRÁTICA: CONSERVAÇÃO DOS CURSOS D’ÁGUA NA

CIDADE DE MANAUS” discutem que, apesar da natureza mandamental do artigo 225 da constituição federal de 1988, que prevê a necessidade de resguardar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, este direito vem sendo violado, no tocante aos cursos d’água existentes na cidade de Manaus, que sofrem esporadicamente com a ação humana, sendo aterrados, desviados e poluídos. Seguindo esta linha de raciocínio, o trabalho “PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA LEI DA FAUNA SOB A PERSPECTIVA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE”, de autoria de Victor Paulo Azevedo Valente da Silva, analisa, sob a ótica da política pública de conservação da biodiversidade, a proposta de alteração legislativa à Lei da Fauna (Lei nº 5.197/1967) que vem sendo debatida na Câmara dos Deputados através do Projeto de Lei nº 1.487/2019. Já o trabalho “MEIO AMBIENTE, FEDERALISMO E AUTONOMIA MUNICIPAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 732.686 /SP”, de autoria de Janaína Rigo Santin, Anna Gabert Nascimento, analisa o Recurso Extraordinário 732.686/SP, que declarou a constitucionalidade da Lei Municipal nº 7.281 /2011 do Município de Marília, na qual trata sobre a competência legislativa do município para legislar em matérias ambientais de interesse local. Dando continuidade à temática ambiental, Adriana Biller Aparicio e Letícia Albuquerque, no trabalho intitulado “JUSTIÇA ECOLÓGICA E TEORIA CRÍTICA DO DIREITO: POR UM CAMPO COMUM PARA DEMANDAS INDÍGENAS E AMBIENTAIS” analisam um modo a identificar novas formas de se pensar as demandas coletivas, especialmente dos povos indígenas e meio ambiente, buscando evidenciar a necessidade de uma Justiça Ambiental e destacando a luta pelos direitos civis e políticos e a constituição da Justiça Ecológica, dos povos indígenas. O trabalho “EVOLUÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL E OS DESAFIOS PARA A EFETIVA APLICAÇÃO DAS NORMAS AMBIENTAIS NO BRASIL” de autoria de Litiane Motta Marins Araujo, Eduardo Dos Santos Pereira, Camila de Faria Gomes Manhães discorre sobre a evolução do direito ambiental desde Revolução Industrial até a Constituição federal de 1988, no Brasil, destacando os fatores de impedimentos para a efetiva aplicação das normas ambientais e a conquista da sustentabilidade. Já Guilherme de Oliveira Ribeiro, no trabalho “DIREITO AO MEIO AMBIENTE E À ÁGUA POTÁVEL: CONSIDERAÇÕES E PERSPECTIVAS SOBRE A QUESTÃO AMBIENTAL NAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL E DO CHILE”, analisa a regulação constitucional do direito ao meio ambiente e o direito à água potável na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB /1988) e na Constitución Política de La República del Chile de 1980 (CPRC/1980) por intermédio do método comparativo. O trabalho intitulado “POLÍTICA NACIONAL DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS: UMA AVALIAÇÃO DOS SEUS CONCEITOS, OBJETIVOS E DIRETRIZES” de autoria de Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira, Mateus Vinicius Kaiser, Frederico de Oliveira Mundstock, realiza uma revisão conceitual a respeito dos conceitos, objetivos, diretrizes e princípios da Política Nacional de

Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), analisando, em especial, os cinco primeiros artigos da Lei Nº. 14.119/2021, responsáveis pela criação da PNPSA. Já Leandro Vinicius Fernandes de Freitas e Isabela Cadore De Almeida Schmitt, analisam a eficácia e importância da Ação Popular na esfera ambiental, destacando seu papel como instrumento de proteção do meio ambiente e exercício da cidadania, no trabalho intitulado “A ACAO POPULAR AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE”. Já o trabalho intitulado “O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE AMBIENTAL NOS ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOB A PERSPECTIVA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS”, de autoria de Marcus Luiz Dias Coelho e Marcelo Barroso Lima Brito de Campos investigam o controle de convencionalidade no Supremo Tribunal Federal, no âmbito da sociedade globalizada. Já o trabalho “A PARTICIPAÇÃO POPULAR POR MEIO DAS TOADAS DOS BOI-BUMBÁS DE PARINTINS/AM NA PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL NÃO-FORMAL NA AMAZÔNIA”, de autoria de Eid Badr, Elaine Rodrigues Jerônimo Silva, analisam o impacto da participação da sociedade na preservação ambiental por meio da efetivação da Educação Ambiental em sua modalidade não-formal tendo como instrumentos as toadas dos Boi-Bumbás apresentadas nas diversas edições do Festival Folclórico do Município de Parintins, no Estado do Amazonas. Já a autora Carolina Fabiane De Souza Araújo analisa os conceitos de "greenhushing" e "greenwashing" como distintas abordagens na comunicação das iniciativas de sustentabilidade pelas empresas o trabalho intitulado, no trabalho intitulado “DESEMBARAÇANDO A TRAMA VERDE: EXPLORANDO SIMILARIDADES E DISCREPÂNCIAS ENTRE GREENWASHING E GREENHUSHING”. Seguindo linha de raciocínio semelhante, Douglas Anderson Borges, Arlene Anelia Renk e Silvana Terezinha Winckler, no trabalho intitulado “O CONCEITO DE ATINGIDO POR BARRAGEM NA LITERATURA”, analisam quais os sentidos atribuídos à categoria “atingido” na literatura. Já o trabalho intitulado “PROTAGONISMO JUVENIL AMBIENTAL: AS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS INTEGRADAS A TEMÁTICA DO EMPREENDEDORISMO NA EDUCAÇÃO”, de autoria de Edvania Antunes Da Silva e Valdênio Mendes De Souza, aborda as razões da Política Nacional de Estímulo ao Empreendedorismo do Jovem do Campo através da Lei Nº 14666/2023 em uma discussão articulada com a Base Nacional Comum Curricular - BNCC, descrevendo a atuação da gestão pública municipal na garantia legal de um trabalho na educação que possa impulsionar o desenvolvimento sustentável a partir do empreendedorismo e protagonismo juvenil ambiental. Com igual importância, o trabalho “ENERGIA EÓLICA NO BRASIL: REGULAMENTAÇÃO AMBIENTAL E DESAFIOS SOCIOAMBIENTAIS”, de autoria de Bruna Paula da Costa Ribeiro, Marcos Délli Ribeiro Rodrigues e Natália Ribeiro Linhares, analisa a relevância, os desafios e as perspectivas específicas da energia eólica no cenário brasileiro, com ênfase na resolução do CONAMA 462/2014.

Assim, a presente obra é um verdadeiro repositório de reflexões sobre Direito Ambiental, Agrário e Socioambientalismo, o que nos leva a concluir que as reflexões jurídicas, nessa obra, são contribuições valiosas no tocante a oferta de proposições que assegurem a melhoria de vida no campo, o acesso à terra e a dignidade de trabalhadores e produtores rurais, em harmonia com o meio ambiente e com os demais seres que habitam esse espaço, sendo imprescindível discutir e assegurar direitos, não só do homem, mas dos biomas e dos demais seres que habitam o planeta, para as futuras gerações possam usufruir da mesma qualidade ambiental que as presentes gerações usufruem..

Desejamos, pois, excelente leitura a todos.

Elcio Nacur Rezende - Escola Superior Dom Helder Câmara

Rogério Borba - Centro Universitário FACVEST

Valmir César Pozzetti - Universidade do Estado do Amazonas

A (DESNECESSÁRIA) INTERFACE ENTRE O PROCESSO MINERÁRIO E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

THE (UNNECESSARY) INTERFACE BETWEEN THE MINING PROCESS AND ENVIRONMENTAL PROCESS

**Luiza Guerra Araújo
Júlia Massadas
Mateus Stallivieri da Costa**

Resumo

Mediante a investigação do processo minerário para fins de obtenção de um título autorizativo de lavra e do processo de licenciamento ambiental para fins de obtenção da licença ambiental, pretende-se com esse artigo avaliar a (des)necessidade de vincular a concessão da Portaria de Lavra à prévia apresentação de uma licença ambiental de instalação no processo minerário, à luz das competências constitucionais e do direito constitucional à razoável duração do processo. O que motiva a realização desta pesquisa decorre do conhecimento empírico dos autores quanto a morosidade dos processos minerários pendentes da apresentação da licença ambiental de instalação, que paralisa, muitas vezes por anos, o processo minerário no qual se pretende obter a Portaria de Lavra. Para realizar a investigação foi adotado o método dedutivo, sendo o artigo de natureza qualitativa, descritiva e formulado com uso da metodologia de revisão bibliográfica. Nas considerações finais foi constatada a necessidade desvincular os processos para que os processos tramitem de forma mais célere e eficiente.

Palavras-chave: Processo minerário, Licença ambiental, Portaria de lavra, Alvará de pesquisa, Agência nacional de mineração

Abstract/Resumen/Résumé

By investigating the mining process for the purpose of obtaining a mining authorization title and the environmental licensing process for the purpose of obtaining the environmental license, this article aims to evaluate the (un)necessity of linking the granting of the Mining Ordinance the prior presentation of an environmental license for installation in the mining process, in light of constitutional powers and the constitutional right to a reasonable duration of the process. What motivates this research comes from the authors' empirical knowledge regarding the slowness of mining processes pending the presentation of the environmental installation license, which paralyzes, often for years, the mining process in which the Mining Ordinance is intended to be obtained. To carry out the investigation, the deductive method was adopted, with the article being qualitative, descriptive in nature and formulated using the bibliographic review methodology. In the final considerations, it was noted the need to unlink the processes so that the processes proceed more quickly and efficiently.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Mining process, Environmental license, Mining ordinance, Research permit, National mining agency

Introdução

No Brasil, os recursos minerais pertencem à União e, assim, o aproveitamento dos recursos depende, necessariamente, de título minerário válido, outorgado pela União, atendendo, assim, à legislação minerária. Em paralelo, na grande maioria dos casos¹, também é essencial a obtenção de licença ambiental perante o órgão ambiental competente. Assim, para viabilizar um empreendimento minerário é essencial que o interessado obtenha tanto o título minerário pertinente, quando a licença ambiental.

A licença ambiental será sempre concedida por um único ente federado, pelo órgão competente do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Isto é, o requerimento de licença deverá ser apresentado perante o órgão ambiental da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal, conforme o enquadramento a ser realizado em conformidade com as regras da Lei Complementar nº 140/2011.

Já o título minerário será sempre obtido perante a União. O processo minerário visando a obtenção do título tramitará na Agência Nacional de Mineração (ANM), uma vez que é ela a autarquia federal responsável pela administração dos recursos minerais no país.

Embora sejam processos administrativos distintos, visando títulos autorizativos distintos, de naturezas distintas, e cujos órgãos possuem competências distintas, vigora atualmente a regra de que o interessado na obtenção da Portaria de Lavra perante a União deve apresentar Licença Ambiental de Instalação (LI) para que a Portaria de Lavra possa ser concedida. Por outro lado, nos processos de licenciamento ambiental, é comum que sejam exigidos documentos do processo minerário para viabilizar a obtenção das licenças.

O problema é que essas exigências têm o condão de tornar a tramitação dos processos minerários e ambientais muito mais lenta, uma vez que condicionam o andamento de um processo, perante um órgão, ao andamento de outro processo, perante outro órgão completamente diferente, atentando, assim, contra a razoável duração do processo.

Diante deste contexto, pretende-se com esse artigo analisar a interface atualmente existente entre os processos minerários e os processos de licenciamento ambiental, à luz das competências atribuídas à ANM e aos órgãos do SISNAMA, bem como em atenção ao direito constitucional à razoável duração do processo, buscando, com isso, investigar se há espaço,

¹ São passíveis de licença ambiental as atividades utilizadoras de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidoras ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. Em geral, a atividade minerária depende de licença ambiental para ser licitamente realizada. Contudo, existem algumas exceções, como, por exemplo, a realização de pesquisa mineral que, em muitos estados, não é passível de licenciamento ambiental. Logo, é preciso avaliar a caracterização do empreendimento em conformidade com a legislação federal, estadual ou municipal, para confirmar se a atividade sob análise é passível de licenciamento ambiental.

dentro da regra de distribuição das competências constitucionais para as exigências acima mencionadas e se há necessidade de serem mantidas. Para realizar a investigação foi adotado o método dedutivo, sendo o artigo de natureza qualitativa, descritiva e formulado com uso da metodologia de revisão bibliográfica.

A primeira seção deste artigo é dedicada a uma breve abordagem sobre as competências constitucionais e sobre as atribuições da ANM e dos órgãos do SISNAMA. Na segunda parte são abordados aspectos minerários relevantes, especialmente o trâmite dos processos minerários para fins de obtenção de Alvará de Pesquisa e Portaria de Lavra. Na sequência, são abordados conceitos, objetivos e modalidades do licenciamento ambiental para, na última seção ser realizada a análise da interface entre os processos minerários e ambientais, bem como das respectivas consequências.

1. Competências constitucionais em matéria ambiental e minerária

O Brasil adotou o federalismo como forma de Estado, o que significa dizer que é um Estado caracterizado pela união de coletividades políticas autônomas. Nas palavras de Silva (2019, p.75) “a autonomia federativa assenta-se em dois elementos básicos: existência de órgãos governamentais próprios e posse de competências exclusivas.” A República Federativa do Brasil é formada pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, sendo que cada um destes entes federados é dotado de autonomia e possui competências próprias, conforme estabelecido constitucionalmente, para fins de limitação da atuação de cada um desses entes.

José Afonso da Silva (2019, p.76) define “competências” como “as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções, tarefas, prestar serviços”. Dessa forma, cada ente federado deve atuar conforme as atribuições que lhe foram confiadas pelo constituinte, com o objetivo final de cooperação mútua, em prol do Estado Federal.

Em matéria ambiental e ao que importa ao objeto desta pesquisa, é oportuno indicar a distribuição de competências disposta nos artigos 23 e 24 da Constituição da República Federal do Brasil de 1988 (CRFB/88). No âmbito da competência legislativa, o constituinte atribuiu a todos os entes federados, de forma concorrente, a atribuição de legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo, dos recursos naturais, sobre proteção do meio ambiente e sobre danos ao meio ambiente.

Dessa forma, União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal possuem competência constitucional para legislar sobre tais matérias. Dessa forma, a CRFB/88 prevê a

“possibilidade disposição sobre determinada matéria por mais de um ente federativo, havendo entre eles alguma ordem de atuação estabelecida pela própria Constituição” (FERREIRA, 2012, p. 243).

A competência legislativa concorrente atribuída à União a edição de normas gerais, tratando sobre diretrizes gerais, de forma general e abstrata sobre as matérias, sem exaurir a regulamentação. Aos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, por sua vez, poderão complementar as normas gerais, naquilo que lhes diga respeito, de forma a particularizar as normas gerais, adequando-se à realidade local ou regional, sem, todavia, conflitar com a norma federal.

Já sob a ótica administrativa, a competência constitucional para proteção do meio ambiente e combate à poluição é comum a todos os entes federados. A competência comum é uma imposição constitucional para que os membros da federação atuem em cooperação administrativa recíproca, visando resguardar os bens ambientais (ANTUNES, 2020). A competência administrativa em matéria ambiental engloba tanto a atividade autorizativa em sentido amplo (licenciamento e autorizações ambientais), quanto a atividade de fiscalização (BIM; FARIAS, 2015, p. 212).

Por comum, pode-se supor que a todos os entes federados foi atribuído o dever de atuar evitar a degradação e poluição ambiental. “Todavia, a compreensão de que os entes devem atuar todos ao mesmo tempo, independentemente de qualquer ordem, extrapola os limites da razoabilidade” (ARAÚJO, 2020, p. 61). Logo, a própria CRFB/88 criou a necessidade de uma lei complementar vir estabelecer as regras de cooperação para atuação dos entes federados, conforme se verifica parágrafo único do artigo 23. Assim, em 2011 foi publicada a Lei Complementar nº 140/2011, para estabelecer as regras de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

No que diz respeito ao licenciamento ambiental de empreendimentos minerários, é possível dizer que este pode tramitar no âmbito federal, estadual, distrital ou municipal, de acordo com as regras de competências administrativas ambientais fixadas na Lei Complementar nº 140/2011. Destaca-se que os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores, conforme expressamente previsto no artigo 13 da Lei Complementar nº 140/2011.

Os empreendimentos cujo licenciamento é atribuído à União guardam circunstâncias específicas, conforme listado no artigo 7º da Lei Complementar nº 140/2011. Aos municípios, cabe o licenciamento dos empreendimentos e atividades de impacto local, o que será verificado conforme análise da natureza, porte e potencial poluidor da atividade. A atribuição dos Estados é residual, isto é, reside nos casos não atribuídos à União ou aos Municípios. Pelas regras atuais, é forçoso perceber que o licenciamento ambiental da grande maioria dos empreendimentos minerários é realizado pelos Estados (FARIA, ATAÍDE, p. 20).

Cumpra ainda esclarecer que os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituem o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), conforme previsto no artigo 6º, da Lei Federal nº 6.938/1981, Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Isto é, o Poder de Polícia ambiental, especialmente no que tange ao licenciamento ambiental e respectiva fiscalização, em desdobramento às atribuições previstas na Lei Complementar nº 140/2011, é exercido pelos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).

Noutro norte é preciso destacar que a competência legislativa referente às minas, jazidas e recursos minerais é privativa da União, conforme estabelecido no inciso XII, artigo 22 da CRFB/88. Logo, apenas a União pode legislar sobre a matéria minerária. Já o artigo 23 da CRFB/88, em seu inciso IX, prevê competência administrativa comum a todos os entes federados para registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

Não obstante a previsão do inciso IX, do artigo 23 da CRFB/88, destaca-se que, por força dos artigos 20, inciso IX c/c 176 da CRFB/88, os recursos minerais pertencem à União, sendo o parágrafo §1º do artigo 176 claro ao estabelecer que as autorizações de pesquisa e as concessões de lavra somente poderão ser concedidas pela União. Em desdobramento a este comando constitucional, o Decreto-Lei nº 227/1967 (Código de Mineração) estabelece que os Alvarás de Pesquisa serão expedidos pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), órgão este que foi “sucedido” pela atual Agência Nacional de Mineração (ANM). Também estabelece que as Portarias de Lavra serão concedidas pelo Ministro de Estado de Minas e Energia.

Logo, com base na CRFB/88 e nos seus respectivos desdobramentos na legislação infraconstitucional, enquanto os títulos minerários devem ser concedidos pela União, na figura da ANM e do Ministério de Minas e Energia (MME), as licenças ambientais devem ser concedidas pelos órgãos do SISNAMA, pelo ente federado cuja atribuição estiver prevista na Lei Complementar nº 140/2011.

2. Aspectos minerários relevantes – processo minerário

Conforme dito alhures, a CRFB estabelece que os recursos minerais pertencem à União e, assim, a pesquisa e a lavra de tais recursos só podem ser realizadas mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País².

A ANM é, atualmente, a autarquia federal responsável pela administração dos recursos minerais no país, sendo o órgão perante o qual tramitam os processos minerários para fins da obtenção dos títulos minerários autorizativos de pesquisa e de lavra, inteligência que se extrai da análise conjunta do Código de Mineração e da Lei Federal nº 13.575/2017³. Logo, os títulos minerários somente poderão ser concedidos pela União, sendo de sua competência exclusiva.

O regime de Autorização de Pesquisa tem início quando o interessado protocola perante a ANM um requerimento válido sobre uma área livre. Por requerimento válido, entende-se aquele realizado no sistema próprio da ANM – REPEM – e acompanhado de todos os documentos exigidos no artigo 16 do Código de Mineração. Já por “área livre” entende-se aquela que encontra previsão no artigo 18 do Código de Mineração, sendo possível traduzir como aquela sobre a qual não incide efeito de nenhum direito minerário.

Ao realizar o requerimento de pesquisa, o interessado manifesta à ANM sua intenção de realizar a pesquisa mineral de determinada substância, sobre a área delimitada em seu requerimento, buscando, assim, verificar a existência de uma jazida, bem como defini-la, avaliá-la e determinar a exequibilidade de seu aproveitamento econômico. A realização do requerimento fixa prioridade sobre a área, o que significa dizer que a análise deste requerimento pela ANM terá prioridade em detrimento de outros eventuais requerimentos posteriormente realizados sobre a mesma área.

Deferido o requerimento de pesquisa, será publicado no Diário Oficial da União (DOU) o Alvará de Pesquisa, cujo prazo pode variar de 1(um) a 4(quatro) anos, sendo esse o período concedido ao titular para realização dos trabalhos previstos no Plano de Pesquisa e apresentação do Relatório Final de Pesquisa (RFP) à ANM, que deverá conter as conclusões

² Art. 176 da CRFB/88: As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

³ A Lei Federal nº 13.575 criou a ANM e extinguiu o DNPM.

dos trabalhos, incluindo os estudos geológicos e tecnológicos quantitativos da jazida e demonstrativos da exequibilidade técnico-econômica da lavra.

Nessa fase ainda não há, por parte da ANM, qualquer exigência relativa a licença ambiental. Observe que dentre os documentos exigidos no artigo 16 do Código de Mineração não há nenhuma menção a procedimentos de licenciamento ambiental, também não existindo qualquer exigência correlata na fase de entrega do RFP. Normalmente a pesquisa mineral não é atividade passível de licenciamento⁴, por não ser considerada potencialmente poluidora ou capaz de causar degradação. Na pesquisa também não há, em regra, consumo dos recursos minerais, salvo quando se tratar de pesquisa com Guia de Utilização.

De volta ao processo mineral, sendo o RFP positivo, o caminho provável é sua aprovação pela ANM e respectiva publicação dessa aprovação no DOU, sendo este o termo inicial da contagem do prazo de 1(um) ano para apresentação do Requerimento de Lavra, conforme previsto no artigo 31 do Código de Mineração. Nesse período o interessado deve providenciar os documentos previstos no artigo 38 do Código de Mineração e, dentro do prazo concedido, deve protocolizar o Requerimento de Lavra perante a ANM. Realizado o Requerimento, o interessado possui o prazo de 60 (sessenta) dias para comprovar o ingresso, no órgão competente, da solicitação com vistas ao licenciamento ambiental.

A partir daí, deverá demonstrar à ANM, a cada 6 (seis) meses, que o procedimento de licenciamento ambiental está em curso e que tem adotado as medidas necessárias para a obtenção da licença ambiental, até que seja obtida a respectiva licença, sob pena de indeferimento do requerimento de lavra. A Portaria de Lavra só será outorgada pelo Ministro de Estado de Minas e Energia após a apresentação, pelo titular, da licença ambiental de instalação.

As consequências da exigência de apresentação da licença ambiental para concessão da Portaria da Lavra, são inúmeros processos minerários em fase de Requerimento de Lavra paralisados, aguardando, por tempo indeterminado, a concessão de licenças ambientais pelos órgãos competentes, que em nada comunicam com a ANM e/ou MME.

3. Licenciamento Ambiental

⁴ Cumpre ressaltar que é preciso checar a legislação ambiental do ente federativo competente ao licenciamento para confirmar a dispensa de licenciamento ambiental para pesquisa mineral. Esse tema será abordado de forma mais detalhada no próximo tópico deste artigo.

A atividade econômica e a proteção do meio ambiente não são conceitos antagônicos. Na prática, “é a atividade econômica exercida de modo ambientalmente adequado que assegura a sustentabilidade do desenvolvimento, alcançando as futuras gerações” (GRANZIEIRA, 2009, p. 291).

O licenciamento ambiental é um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente⁵ (PNMA) que visa conciliar desenvolvimento e proteção ambiental. Fruto de um contexto internacional no qual a temática ambiental passou a fazer parte das agendas políticas das nações, encontra fundamento nos princípios da prevenção, precaução e no desenvolvimento sustentável, na medida em que antecede o desenvolvimento da atividade/empreendimento, para viabilizar a análise dos seus prováveis impactos e, assim, evitar, mitigar e/ou compensar os efeitos indesejáveis. “Decorre do exercício do Poder de Polícia ambiental, tratando-se de um mecanismo de controle e restrição da atividade humana e tem por fundamento impedir que esta venha a ser danosa ao meio ambiente” (GRANZIEIRA, 2009, p. 293).

O licenciamento ambiental é um instrumento por meio do qual a Administração Pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico. Sobre os fundamentos e classificação do licenciamento ambiental, veja as considerações do Edis Milaré:

Segundo a lei brasileira, o meio ambiente é qualificado como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido para uso da coletividade ou, na linguagem do constituinte, bem de uso comum do povo, essencial a sadia qualidade de vida. Por ser de todos em geral e de ninguém em particular, inexistente direito subjetivo à sua utilização, que, à evidência, só pode legitimar-se mediante ato próprio de seu direito guardião – o Poder Público. Para tanto, arma-o a lei de uma série de instrumentos de controle – prévios, concomitantes e sucessivos-, através dos quais possa ser verificada a possibilidade e regularidade de toda e qualquer intervenção projetada sobre o meio ambiente considerado. Assim, por exemplo, as permissões, autorizações e licenças pertencem à família dos atos administrativos de controle prévio: a fiscalização é meio de controle concomitante; e o habite-se é forma de controle sucessivo (MILARÉ, 2009, p. 418).

Nesse sentido, “o licenciamento ambiental é o instrumento de análise dos empreendimentos e atividades potencial ou efetivamente degradadores ou poluidores, à luz da necessidade de proteção do ambiente” (GRANZIEIRA, 2009, p. 291). Sua função principal é viabilizar meios para implantação de determinado empreendimento, e não de inviabilizar o exercício da atividade econômica.

⁵ Instituída pela Lei Federal nº 6.938/1981.

Ao lado do licenciamento ambiental, a Lei Federal nº 6.938/81 relaciona outros 12 (doze) instrumentos a serem aplicados aos administrados, visando compatibilizar desenvolvimento e proteção ambiental. A análise dos instrumentos permite concluir que eles se relacionam e se completam de diferentes formas para criar a regulação de uso racional dos recursos naturais do país, complementados pelas políticas setoriais de águas, florestas e fauna, entre outras.

Os instrumentos permitem, em resumo, o controle de atividades e substâncias (licenciamento, cadastros, padrões, penalidades); o planejamento ambiental do território e de atividades (zoneamento, AIA, áreas protegidas); o incentivo a produtos e processos de exploração mais limpos (instrumentos econômicos e tecnologias limpas) e a transparência das informações ambientais (relatórios).

Conforme dizeres de Milaré, o licenciamento ambiental é instrumento de controle prévio da atividade, tratando-se de ferramenta essencial a ser aplicada como forma de planejamento, de forma a evitar danos futuros, em respeito ao princípio da prevenção.

O licenciamento ambiental constitui importante instrumento de gestão do ambiente, na medida em que, por meio dele, a Administração Pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico (MILARÉ, 2009, p.420).

O conceito de licenciamento encontra-se descrito no inciso I do art. 1º da Resolução CONAMA nº 237/97:

Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades **utilizadoras de recursos ambientais**, consideradas **efetiva ou potencialmente poluidoras** ou daquelas que, sob qualquer forma, **possam causar degradação ambiental**, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso. (grifo nosso)

Nem todas as atividades deverão se submeter ao licenciamento ambiental, mas, tão somente, aquelas utilizadoras de recursos ambientais; que sejam consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que possam causar degradação ambiental. O enquadramento em uma dessas três hipóteses descritas acima imputa ao administrado a necessidade de submeter sua atividade/empreendimento ao procedimento de licenciamento, por meio do qual visará a obtenção da licença ambiental.

3.1 Licenciamento – modalidades e prazos

No âmbito federal, na falta de uma lei que regulamente o tema, é a Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) nº 237/1997 que dispõe sobre os procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental e o Decreto Federal nº 99.274/90 dispõe sobre alguns aspectos gerais do licenciamento.

Regra geral, o licenciamento será trifásico. Isso significa dizer que para que um empreendimento possa efetivamente funcionar, deverá obter três licenças diferentes, cada uma para determinada fase. “Como procedimento, o licenciamento ambiental é a sucessão de atos que visam à obtenção sequencial de três licenças: (a) licença prévia; (b) licença de instalação; (c) licença de operação” (MELO, 2017, p. 224). As três modalidades de licença estão descritas tanto no artigo 19 do Decreto nº 99.274/90, quanto no art. 8º da Resolução nº 237/97 do CONAMA.

A primeira delas é a “Licença Prévia” (LP). Trata-se de licença referente a “fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação” (BRASIL, 1997). A licença prévia estabelecerá “requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso de solo” (GRANZIERA, 2009, p. 295).

Para MILARÉ trata-se “do ato pelo qual o administrador aprova a localização e a concepção do empreendimento ou atividade, atestando a sua viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nos próximos passos de sua implementação” (MILARÉ, 2009, p. 422). “Durante essa fase a localização do projeto é aprovada, após a verificação da compatibilidade do empreendimento ou atividade com o zoneamento, o plano diretor e os planos e programas governamentais” (MELO, 2017, p. 224).

Essa modalidade de licença, busca, sobretudo, atestar a viabilidade do empreendimento, não só sob o ponto de vista locacional, mas também sobre o aspecto ambiental. O órgão ambiental licenciador, subsidiado pelo estudo de avaliação de impacto apresentado pelo empreendedor, verificará a viabilidade ambiental do projeto e estabelecer os requisitos básicos e as condicionantes que deverão ser observadas para obtenção das licenças posteriores. O prazo de validade da licença prévia será definido pelo órgão ambiental, conforme as características do projeto, sendo que o prazo máximo não poderá ultrapassar 5 (cinco) anos.

Considerando o objetivo de analisar a viabilidade ambiental, o esperado é que o projeto mineral esteja em estágio avançado da pesquisa mineral, com conclusões significativas sobre

a os trabalhos de pesquisa já realizados e sobre a concepção do que será a mina que se pretende instalar e operar. Afinal, é com o desenvolvimento dos trabalhos de pesquisa que o interessado adquire conhecimento sobre a existência – ou não – de um jazimento mineral e da sua exequibilidade técnica e econômica e, assim, pode esboçar o que será o referido empreendimento. Sem a certeza da existência da jazida técnica e economicamente viável, não há o que se falar, sequer, em “concepção do projeto”.

A modalidade seguinte é a “Licença de Instalação” (LI). Como o nome já deixa claro, trata-se da fase na qual o empreendedor buscará junto ao órgão ambiental a liberação para iniciar as obras de instalação do empreendimento.

Após a obtenção da licença prévia, a próxima etapa do empreendedor é requerer a licença de instalação. Essa licença autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes nos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, das quais constituem motivo determinante.

É nessa fase que se permitem construir, edificar, cortar árvores (desde que tenha autorização para tal), usar água (com a outorga de uso dos recursos hídricos) e todas as obras pertinentes para o empreendimento. (MELO, 2017, p. 225).

Nas palavras de MILARÉ (2009, p. 422), a “licença de instalação expressa consentimento para o início da implementação do empreendimento ou atividade, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes.” O prazo de validade da licença de instalação será definido pelo órgão ambiental, conforme as características do projeto, sendo que o prazo máximo não poderá ultrapassar 6 (seis) anos.

Em relação à LP, o inciso I (do art.8º da Res. nº 237 do CONAMA) determina que seu prazo de validade deve ser no mínimo aquele estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos à atividade, não podendo ser superior a cinco anos.

Já em relação à LI, o inciso II dispõe que seu prazo de validade deve ser no mínimo aquele estabelecido pelo cronograma de instalação da atividade, não podendo ser superior a seis anos. Logo, não existe prazo mínimo, já que esse será definido pelo próprio calendário de atividades do empreendedor, que deverá estar devidamente justificado.

O §1º dispõe que tanto a LP quanto a LI poderão ser prorrogadas, desde que não ultrapassem os prazos máximos estabelecidos nos incisos I e II. Para além disso, far-se-á necessário a obtenção de uma nova licença e não mais da extensão do prazo da já obtida (FARIAS, 2020).

Conforme bem pontuado por FARIAS, tanto a LP, quanto LI, podem ser prorrogadas, caso necessário, desde que os prazos máximos sejam respeitados. “O objetivo da Licença de

Instalação é autorizar o início da implantação do projeto, de acordo com o projeto executivo aprovado” (GRANZIERA, 2009, p. 295).

Considerando que na fase de LI se busca a autorização para início da instalação do empreendimento, é importante que para requerer a LI o empreendedor tenha, pelo menos, o PAE finalizado sendo muitas vezes exigido pelos órgãos ambientais que o PAE esteja aprovado pela ANM. Afinal, o PAE deve conter os projetos e anteprojetos referentes ao método de mineração a ser adotado; à iluminação, ventilação, transporte e segurança; ao transporte e beneficiamento do minério; às instalações de energia, abastecimento de água e condicionamento de ar; à higiene da mina; à construção de barragens de rejeitos e/ou pilhas; à moradia e condições de habitação dos trabalhadores; dentre outros. Ressalta-se que o PAE será apresentado no processo minerário junto ao Requerimento de Lavra e, somente a partir daí será analisado pela ANM.

A terceira modalidade de licença ambiental é a “Licença de Operação” (LO). Ela “autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação” (BRASIL, 1997). Por meio da LO, o órgão ambiental manifesta sua concordância com a efetivo início da operação do empreendimento, desde que comprovado o cumprimento das medidas estabelecidas nas licenças anteriores. Também é necessário que, a essa altura, o empreendedor já esteja de posse da Portaria de Lavra, pois, no âmbito da legislação minerária, é esse o título que lhe garante o direito de lavar. Na esfera ambiental, somente após a obtenção da licença de operação é o que empreendimento poderá funcionar.

Com base no projeto aprovado, o órgão ambiental estabelecerá um prazo de validade para a LO que deve ser de 4 (quatro) a 10 (dez) anos. Como o objetivo do empreendedor é a continuidade da atividade, a LO deve ser renovada sempre que necessário.

4. A (des)necessária interface entre os processos minerários e ambientais

Conforme se extrai da descrição dos procedimentos administrativos para fins de obtenção de títulos minerários de pesquisa e lavra e dos procedimentos de licenciamento ambiental, há, ainda que tímida, uma interface entre os dois tipos de processos e respectivos atos administrativos.

É comum que o órgão ambiental exija a apresentação do PAE devidamente aprovado pela ANM para o procedimento do licenciamento ambiental da fase de instalação e a Portaria

de Lavra para fins de deferimento da LO. Já a ANM exige a apresentação da licença ambiental de instalação como condição para deferimento do Requerimento de Lavra.

Na esfera ambiental não há, no âmbito federal, lei ou norma que imponha como condição para concessão da LI a aprovação do PAE pela ANM e/ou que imponha como condição para concessão da LO a apresentação ao órgão ambiental da Portaria de Lavra.

Como contraponto, cumpre ressaltar a redação e os Anexos da Resolução nº 09/1990 do CONAMA que dispõe sobre normas específicas para o licenciamento ambiental de extração mineral, classes I, III a IX. Veja, abaixo, os Anexos da Resolução:

ANEXO I

TIPO DE LICENÇA	DOCUMENTOS NECESSÁRIOS
LICENÇA PRÉVIA - LP (fase de planejamento e viabilidade do empreendimento)	1 - Requerimento da LP 2 - Cópia da publicação do pedido da LP 3 - Certidão da Prefeitura Municipal 4 - Estudos de Impacto Ambiental - EIA e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, conforme Resolução CONAMA nº 1/86

ANEXO II

TIPO DE LICENÇA	DOCUMENTOS NECESSÁRIOS
LICENÇA DE INSTALAÇÃO - LI (fase de desenvolvimento da mina, de instalação do complexo minerário, inclusive a usina, e implantação dos projetos de controle ambiental)	1 - Requerimento da LI 2 - Cópia da publicação do pedido da LI 3 - Cópia da publicação da concessão da LP 4 - Cópia da comunicação do DNPM julgando satisfatório o PAE - Plano de Aproveitamento Econômico 5 - Plano de Controle Ambiental 6 - Licença para desmate expedida pelo órgão competente, quando for o caso

ANEXO III

TIPO DE LICENÇA	DOCUMENTOS NECESSÁRIOS
LICENÇA DE OPERAÇÃO - LO (fase de lavra, beneficiamento e acompanhamento de sistemas de controle ambiental)	1 - Requerimento da LO 2 - Cópia publicação do pedido de LO 3 - Cópia da publicação da concessão da LI 4 - Cópia autenticada da Portaria de Lavra

Fonte: Tabelas extraídas dos Anexos da Resolução CONAMA nº 09/1990 (Brasil, 1990)

O PAE aprovado pela ANM é considerado na Resolução como documento essencial na modalidade LI e a Portaria de Lavra é considerada essencial para a LO. Essa Resolução parece ser utilizada como parâmetro por órgãos ambientais, especialmente os estaduais, pois, como já dito, é extremamente comum a exigência de tais documentos - oriundos do processo minerário – nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos minerários.

Contudo, a Resolução CONAMA nº 09/1990 não está vigente, pois, de acordo com o sistema de atos normativos do CONAMA, a Resolução perdeu o objeto em razão da publicação da Lei nº 9.314, de 1996. As atividades de mineração estão sujeitas ao licenciamento ambiental

nos termos da Resolução CONAMA nº 237/97 e, conforme o caso, da Resolução CONAMA nº 01/86⁶.

Já na esfera minerária, do ponto de vista normativo, está previsto no Decreto Federal nº 9.406/2018 (Regulamento do Código de Mineração) a exigência de apresentação de licença ambiental para fins de concessão da Portaria de Lavra.

Não obstante à recorrente exigência de órgãos ambientais com base em Resolução obsoleta e, ainda, a exigência da ANM com base na previsão do decreto, não há sentido jurídico na exigência de apresentação de documentos emitidos por outros órgãos como condição para outorga dos títulos autorizativos pretendidos. Explica-se.

Toda a análise de natureza ambiental é realizada pelos órgãos do SISNAMA por um motivo lógico: a especialidade de tais órgãos para a análise a qual se propõem, em atenção à competência que lhes foi atribuída. Da mesma forma, a ANM, por se tratar da autarquia responsável pela administração dos recursos minerais no país, dispõe de servidores especializados em matéria mineral, também em atenção à competência que lhe foi atribuída.

É possível afirmar, dessa forma, que os servidores da ANM não possuem conhecimento técnico para realizar, por exemplo, análise de viabilidade ambiental, como também não possuem conhecimento para analisar aspectos trabalhistas, tributários etc. Da mesma forma, os órgãos ambientais não são dotados de capacidade técnica para análise de aspectos referentes à legislação minerária, por não ser essa sua vocação.

Ademais, conforme já abordado no capítulo 1 deste artigo, somente à União cabe a expedição de Alvarás de Pesquisa e de Portarias de Lavras, sendo certo que a análise dos respectivos processos administrativos para fins de expedição de tais atos administrativos

⁶ Sobre o assunto, vide consulta realizada no sistema gov.br:

Pergunta realizada em 15.06.23: A Resolução CONAMA 9/1990 encontra-se em vigor? Ela estabelece em seu artigo 2º a necessidade de solicitar o licenciamento ambiental ao órgão estadual de meio ambiente ou ao IBAMA para as classes I e III a IX, qual legislação estabelece a definição de cada classe? As atividades de lavra e/ou beneficiamento mineral da classe II não está sujeita ao licenciamento ambiental, junto ao órgão de meio ambiente? Quais atividades se enquadram na classe II?

Resposta em 21.06.2023: Prezado(a) Senhor(a), Desde já, a Ouvidoria do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) agradece o seu contato. O seu pedido de acesso à informação foi encaminhado, por pertinência, à área técnica responsável: DIRETORIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL (DILIC), que apresentou a seguinte resposta: “Prezado(a) cidadão(ã), Em atenção ao Despacho DIC (16072470) e ao Pedido de Acesso à Informação NUP 02303.008237/2023-54 (16072433), informo que de acordo com o <http://conama.mma.gov.br/atos-normativos-sistema>, a Resolução Conama nº 09/1990 perdeu o objeto em razão da publicação da Lei nº 9.314, de 1996. Esclareço que as atividades de mineração estão sujeitas ao licenciamento ambiental nos termos da Conama 237/97 e, conforme o caso, da Conama 01/86. Atenciosamente, LICEROS ALVES DOS REIS, Assessor Técnico” Sem mais para o momento, estamos à disposição para outros esclarecimentos que se fizerem necessários. Atenciosamente, Divisão de Informação ao Cidadão – DIC Ouvidoria do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama SCEN Trecho 2, Ed. Sede do Ibama, Bloco I, CEP: 70.818-900 - Brasília/DF Deseja apresentar uma manifestação na Ouvidoria do IBAMA? Acesse a?Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR)?pelo link <https://falabr.cgu.gov.br/>

também pertence, exclusivamente, à União, função essa exercida pela ANM, conforme previsões constantes na Lei Federal nº 13.575/2017. Por outro lado, é certo não caber à ANM análise da viabilidade ambiental de determinado empreendimento mineral, pois, por estrita previsão legal, essa atribuição pertence aos órgãos do SISNAMA.

Feitas essas considerações é preciso, então, refletir sobre o objetivo e funcionalidade de se exigir a apresentação de um mero ato autorizativo expedido por outro órgão. Por qual razão é exigida a apresentação da LI no processo mineral como condição para concessão da Portaria de Lavra? Teria a ANM condições e competência para revisar ou confirmar a viabilidade ambiental da instalação do empreendimento? Existe alguma relevância da apresentação deste documento para fins de concessão da Portaria de Lavra?

Vale lembrar que a Portaria de Lavra é o documento pelo qual é autorizada a atividade de lavra em determinada poligonal. Do ponto de vista regulatório, são analisados aspectos sobre a melhor forma de aproveitamento mineral referente à substância em questão e as condições do interessado em desenvolver a lavra em atenção ao interesse nacional.

Considerando as competências constitucionais e as atribuições de cada órgão já mencionado neste artigo, se há objetivo jurídico para que a LI seja considerada condição para emissão da Portaria de Lavra, bem como para que o PAE e, posteriormente, a Portaria de Lavra sejam documentos essenciais em processos de licenciamento ambiental. A prática permite observar que se tratam, especialmente no processo mineral, de obrigações meramente formais, sem qualquer viés prático, já que não há, por exemplo, qualquer análise de mérito referente à LI concedida ao titular do processo mineral.

Poder-se-ia dizer que a apresentação da LI como condição para concessão da Portaria de Lavra é importante como forma de obrigar o minerador a buscar o respectivo ato autorizativo em matéria ambiental, quase como uma dupla forma de se exigir a licença ambiental. Contudo, esse argumento não convence, pois, na prática, confundem-se dois assuntos de natureza distinta, extrapolando as competências atribuídas a cada órgão envolvido. Ademais, a legislação ambiental já dispõe de instrumentos para punir aquele que realize atividade mineral sem a respectiva licença ambiental, sendo o caso de ser aplicada a tríplice responsabilidade ambiental.

Ao exigir a apresentação da LI a ANM se transforma em um cartório, para mera conferência da existência do documento. Se fosse uma simples exigência que, embora sem finalidade prática, não causasse nenhum prejuízo ao exercício da função da própria ANM, poder-se-ia defender sua continuidade. Porém, além de não ter finalidade, causa sérios prejuízos ao tramite dos processos minerais.

Não são poucos os processos minerários que, embora completamente instruídos com os documentos previstos no artigo 38 do Código de Mineração, permanecem anos e anos paralisados aguardando a apresentação da LI pelo minerador. Em muitas situações, quando obtida a LI e realizada sua apresentação no processo minerário, o minerador se dá conta que é necessário atualizar o PAE, pois o processo ficou parado tantos anos aguardando a LI que o PAE já não reflete mais os métodos de lavra disponíveis no mercado. A atualização do PAE vai gerar a necessidade de uma nova avaliação pela ANM e, assim, o processo se delonga.

A liberação dos processos minerários em fase de Requerimento de Lavra fica condicionada ao trâmite dos processos de licenciamento ambiental, que, por sua vez, são conduzidos pelos órgãos do SISNAMA. Um órgão trava o processo de outro órgão, prejudicando consideravelmente a duração do processo e criando embaraços à celeridade da tramitação, o que viola, claramente, o direito estampado no inciso LXXVIII, do artigo 5º da CRFB/88.

Diante dos inequívocos prejuízos causados na tramitação dos processos minerários e ambientais e da violação do inciso LXXVIII, do artigo 5º da CRFB/88, defende-se a necessária desvinculação entre eles. Naturalmente esse entendimento não pretende estimular ou corroborar com o exercício de atividades minerárias sem os respectivos atos autorizativos previstos na legislação mineraria e na legislação ambiental. Muito pelo contrário.

Entende-se que ao afastar a exigência de apresentação de licenças ambientais nos processos minerários e de títulos minerários nos processos de licenciamento ambiental, a tramitação dos processos administrativos será mais célere e eficiente, pois cada órgão poderá focar nos aspectos de sua competência, proporcionando uma tramitação processual em tempo razoável. Ademais, tanto a legislação minerária quanto a legislação ambiental já dispõem de instrumentos para punir aqueles que realizam atividades sem os respectivos títulos autorizativos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os recursos minerais pertencem à União, de forma que o aproveitamento somente pode ser realizado mediante autorização ou concessão da União. Por força das previsões constantes no Código de Mineração c/c Lei Federal nº 13.575/2017, os processos minerários tramitam perante a ANM, sendo seus servidores os responsáveis pela análise técnica dos documentos e pleitos recebidos.

A atividade minerária, especialmente a atividade de lavra, caracteriza-se, de forma geral, como uma atividade utilizadora de recursos ambientais, potencialmente causadora de

poluição e degradação ambiental e, assim, deve ser previamente licenciada para que possa ser realizada se forma lícita. O processo de licenciamento ambiental, em regra trifásico, tramitará perante o órgão competente que integra o SISNAMA, conforme se extrai do artigo 23 da CRFB/88 c/c Lei Complementar nº 140/2011 c/c Lei Federal nº 6.938/1981 e tem por objetivo avaliar a viabilidade ambiental do empreendimento.

Dessa forma, enquanto a obtenção do título minerário depende de um requerimento que tramitará perante a ANM, a obtenção das licenças ambientais necessárias deverá ocorrer perante o órgão ambiental competente. Em tese, deveriam ser processos paralelos e independentes. Contudo, a ANM exige a apresentação da LI para fins da concessão da Portaria de Lavra e o órgão ambiental, de forma geral, exige o PAE aprovado para concessão da LI e a Portaria de Lavra para concessão da LO.

Ocorre que as exigências de apresentação de documentos referentes a processos que tramitam em outro órgão, atrasam o tramite regular dos processos, não alcança nenhuma finalidade prática, não traz maior proteção ao meio ambiente e extrapola a esfera de competência de órgão. Dessa forma, entende-se que deve haver a desvinculação entre os processos minerários e de licenciamento ambiental, para garantir que os processos tramitem de forma mais célere e eficiente.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. Federalismo e proteção do meio ambiente: o papel do federalismo cooperativo. **GenJurídico**. 17 mar 2020. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/03/17/federalismo-cooperativo-meio-ambiente/>. Acesso em: 16 abril 2024.

ATAÍDE, Pedro. **Direito Minerário**. Salvador. Juspodivm. 2ª edição. 2020.

BIM, Eduardo Fortunato; FARIAS, Talden. **Competência ambiental legislativa e administrativa**. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília V. 52, n. 208, dezembro/2015. P. 203-245.

BIM, Eduardo Fortunato. **Fiscalização ambiental à luz do princípio da subsidiariedade: contornos da competência comum**. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, v. 55, n. 217, p. 85-114, jan./mar. 2018. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/ril_v55_n217.pdf#page=87. Acesso em 01 de abril de 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 ago. 2019.

BRASIL. Decreto-lei nº. 227, de 28 fev. 1967. Dá nova redação ao Decreto-lei nº. 1.985, de 29 de janeiro de 1940. **Diário Oficial da União**. Brasília. 28 fev. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0227.htm. Acesso em: 01 abril 2024.

BRASIL. Decreto nº. 9.406, de 12 de junho de 2018. Regulamenta o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, a Lei nº 6.567, de 24 de setembro de 1978, a Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989, e a Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017. **Diário Oficial da União**. Brasília, 13 jun. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9406.htm. Acesso em: 01 abril 2024.

BRASIL. Decreto nº 9.587, de 27 de novembro de 2018. Instala a Agência Nacional de Mineração e aprova a sua Estrutura Regimental e o seu Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão. **Diário Oficial da União**. Brasília, 28 nov. 2018. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/52251893/do1-2018-11-28-decreto-n-9-587-de-27-de-novembro-2018-52251675. Acesso em: 01 abril 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº. 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**. Brasília. 08 dez. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 01 abril 2024.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 02 set. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 01 abril 2024.

BRASIL. Lei nº. 13.575, de 26 de dezembro de 2017. Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); altera as Leis nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). **Diário Oficial da União**. Brasília, 27 dez. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13575.htm#:~:text=1%C2%BA%20Fica%20criada%20a%20Ag%C3%AAn cia,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico. Acesso em: 01 abril 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). Resolução nº 237. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. **Diário Oficial da União**. Brasília, 22 dez 1997. Disponível em: [avulso.job \(mma.gov.br\)](http://www.mma.gov.br). Acesso em: 28 abril 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). Resolução nº 09. Dispõe sobre normas específicas para o licenciamento ambiental de extração mineral, classes I, III a IX. **Diário Oficial da União**. Brasília, 28 dez 1990. Disponível em: conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=106. Acesso em: 28 abril 2024.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. São Paulo. Editora Atlas S.A. 2009

FERREIRA, Heline Sivini. Competências Ambientais. In. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (coord). **Direito Constitucional Brasileiro**. 5ª edição. São Paulo. Editora Saraiva. Parte II, Cap.3. p. 233-247.

MELO, F., 2017. *Direito Ambiental*. 2ª edição ed. São Paulo: Método.

MILARÉ, E., 2009. **Direito do Ambiente**: a gestão ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. *Glossário*. 6ª edição ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.

SERRA, S. H. & ESTEVES, C. C., 2012. **Mineração: doutrina, jurisprudência, legislação e regulação setorial**. 1ª edição ed. São Paulo: Saraiva.

SILVA, José Afonso da, 2019. **Direito Ambiental Constitucional**. 11ª edição ed. São Paulo: Malheiros Editores.