

**À UNIDADE REGIONAL COLEGIADA NORTE DE MINAS DO CONSELHO
ESTADUAL DE POLÍTICA AMBIENTAL – COPAM/MG**

Processo n.º 064467/2007/001/2008

Licença de Operação Corretiva

Empreendedor: Companhia Ferroligas de Minas Gerais - Minasligas

Empreendimento: Fazenda Reunidas dos Gerais – Gleba 2

PARECER

1 - Introdução

Trata-se de requerimento de licença de operação corretiva formulado no bojo de procedimento de licenciamento ambiental em trâmite na Superintendência Regional de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Norte de Minas (SUPRAM/NM), por meio do qual objetiva o empreendedor regularizar atividade de silvicultura.

Segundo dados do parecer único 35/2011, emitido por equipe técnica da SUPRAM/NM, o empreendimento tem como atividade principal a silvicultura (3.391,29ha), e, ainda, como objeto de regularização ambiental, a atividade de carvão vegetal oriundo de floresta plantada (38.421,50 MDC/ano). A área de reserva legal do empreendimento encontrava-se abaixo do mínimo legal, tendo sido necessária a complementação com áreas limítrofes. As áreas de preservação permanente da propriedade, consistentes em sua maior parte por veredas, totalizam 106ha.

O parecer único citado trouxe manifestação favorável à concessão da Licença de Operação Corretiva, sugerindo uma série de condicionantes.

É o relatório.

2 – Análise

Handwritten signature and initials

2.1. Da dispensa indevida de EIA/RIMA e da compensação ambiental prevista no artigo 36 da Lei nº 9.985/2000 (Lei do SNUC):

O empreendimento em tela é de significativo impacto ambiental, estando enquadrado na **Classe 3**. Neste compasso, deve haver a apresentação do EIA/RIMA e a incidência da compensação prevista no artigo 36 da Lei Federal nº 9.985/2000 (Lei do SNUC).

Vejamos:

A Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/81, em seu artigo 3º, traz a definição de importantes conceitos ambientais, considerando:

I - **meio ambiente**, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - **degradação da qualidade ambiental**, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - **poluição**, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

c) afetem desfavoravelmente a biota;

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

IV - **poluidor**, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental; (Grifo nosso)

A definição de impacto ambiental, por sua vez, vem expressa no artigo 1º da Resolução nº. 01/1986 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA):

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

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais. [...]. (Grifo nosso)

dm
E
R

Desta forma, pode-se notar a proximidade dos conceitos de *poluição*, *impacto ambiental* e *degradação ambiental*, sendo utilizados quaisquer desses termos para se referir a atividades que alterem de forma negativa a qualidade ambiental.

Importante registrar que a definição de "impacto ambiental" dada pela Resolução CONAMA n.º 001/1986 e também a referência de normas ambientais a "atividades potencialmente poluidoras" devem ser interpretadas em consonância com os novos contornos dados à matéria pelo artigo 225, § 1º, inciso IV, da CF/88, que utiliza o termo "significativa degradação do meio ambiente".

PAULO AFFONSO LEME MACHADO esclarece que "significativa" é o contrário de insignificante, podendo-se entender como a agressão ambiental provável que possa causar dano sensível, ainda que não seja excepcional ou excessivo".

No Estado de Minas Gerais, a definição de "significativo impacto ambiental" foi tratada no Decreto Estadual n.º 44.844/08 e na Deliberação Normativa do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) n.º 74/04, que disciplinam, entre outras coisas, o licenciamento ambiental.

Neste sentido, os artigos 3º, 4º e 5º do Decreto Estadual n.º 44.844/2008,

in verbis:

Art. 3º Compete ao COPAM estabelecer, por meio de Deliberação Normativa, os critérios para classificação dos empreendimentos ou atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou degradadores do meio ambiente, especificando quais serão passíveis de Licenciamento Ambiental ou de Autorização Ambiental de Funcionamento - AAF.

Art. 4º A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos ou atividades utilizadoras de recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como dos que possam causar degradação ambiental, na forma estabelecida pelo COPAM, nos termos do caput do art. 3º, dependerão de prévio Licenciamento Ambiental ou da AAF.

Art. 5º Os empreendimentos ou atividades considerados de impacto ambiental não significativo ficam dispensados do processo de licenciamento ambiental no nível estadual, mas sujeitos à AAF, pelo órgão ambiental estadual competente, na forma e de acordo com os requisitos dispostos pelo COPAM, em Deliberação Normativa específica, sem prejuízo da obtenção de outras licenças ou autorizações cabíveis. (grifo nosso).

¹ MACHADO, P. A. L. Direito Ambiental Brasileiro. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. P. 193.

aw
P
E

A seu turno, preceituam os artigos 1º e 2º da Deliberação Normativa nº 74/2004 do COPAM:

Art. 1º - Os empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente sujeitas ao licenciamento ambiental no nível estadual são aqueles enquadrados nas classes 3, 4, 5 e 6, conforme a lista constante no Anexo Único desta Deliberação Normativa, cujo potencial poluidor/degradador geral é obtido após a conjugação dos potenciais impactos nos meios físico, biótico e antrópico, ressalvado o disposto na Deliberação Normativa CERH n.º 07, de 04 de novembro de 2002.

Art. 2º - Os empreendimentos e atividades listados no Anexo Único desta Deliberação Normativa, enquadrados nas classes 1 e 2, considerados de impacto ambiental não significativo, ficam dispensados do processo de licenciamento ambiental no nível estadual, mas sujeitos obrigatoriamente à autorização ambiental de funcionamento pelo órgão ambiental estadual competente, mediante cadastro iniciado através de Formulário Integrado de Caracterização do Empreendimento preenchido pelo requerente, acompanhado de termo de responsabilidade, assinado pelo titular do empreendimento e de Anotação de Responsabilidade Técnica ou equivalente do profissional responsável. (grifo nosso)

Evidencia-se, conforme declarado no parecer único da SUPRAM/NM, que as atividades desenvolvidas pelo empreendedor/requerente enquadram-se na **Classe 3**, sendo, portanto, de significativo impacto ambiental e, conseqüentemente, sujeitas ao Licenciamento e à apresentação de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA).

A necessidade de apresentação do EIA/RIMA é uma exigência constitucional para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente (art. 225, § 1º, IV, da CF/88) e personagem principal do modelo de prevenção de danos ao meio ambiente.

Como leciona EDIS MILARÉ²:

A implantação de qualquer atividade ou obra efetiva ou potencialmente degradadora deve submeter-se a uma análise e controle prévios, necessários para se antever os riscos e eventuais impactos ambientais a serem prevenidos, corrigidos, mitigados e/ou compensados quando da sua instalação, bem como as emissões de poluentes e de efluentes a serem monitorados na fase de operação.

² MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. P 315.

Am
E
E

Assim, esse relevante instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, para cumprir com excelência a sua função, deve ser, em regra, prévio à implantação do empreendimento e ao início da atividade, instruindo o pedido de licença prévia ambiental nos casos de atividades ou empreendimentos que causem significativa degradação ambiental, nos termos do artigo 9º, inciso IV, e artigo 10, ambos da Lei n.º 6.938/1981, nos artigos 17 e 19 do Decreto n.º 99.274/1990 e na Resolução n.º 237/1997 do CONAMA. Isso porque é nessa fase que se realizam os estudos de viabilidade ambiental – e locacional – do projeto e se estabelecem os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação (art. 8º, I, da Resolução CONAMA n.º 237/97). Daí a importância fundamental dessa fase do licenciamento, que é pressuposto para o desenvolvimento das demais etapas ou para a decisão de inviabilidade do empreendimento pretendido.

Ademais, a avaliação de impactos ambientais abrange não apenas aspectos ecológicos, mas também aspectos sociais e econômicos do projeto em discussão. Inclui, nesses termos, a apreciação quanto à repercussão negativa e positiva da obra ou empreendimento sobre as atividades agrícolas e industriais, o meio urbano e rural, os usos potenciais dos recursos ambientais, a saúde pública e a qualidade de vida em geral da população da área atingida.

Vale a pena trazer à colação a lição de **ÁLVARO LUIZ VALERY MIRRA** :

Tampouco se pode afastar a possibilidade de o Poder Público conceder uma ou mais dessas licenças antes de terminada a fase própria que enseja a sua outorga, sem mesmo saber, muitas vezes, se a obra ou a atividade é viável, se o EIA ainda não tiver sido apresentado, analisado e aprovado. Em quaisquer dessas situações a atividade em questão será ilegal e poderá (deverá) ser impugnada ou embargada.

Ocorre que, como o licenciamento em questão (atividade de silvicultura) iniciou-se com a licença de operação corretiva, restaram suprimidas as fases de licença prévia e de instalação, como já mencionado, e, conseqüentemente, não foi apresentado o EIA/RIMA para implantação do empreendimento, sendo elaborados apenas o Plano de Controle Ambiental e o Relatório de Controle Ambiental (PCA/RCA), a despeito do disposto no artigo 2º, inciso X, da Resolução nº 01/86 do

³ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Impacto Ambiental: Aspectos da Legislação Brasileira, 4ª Ed. Editora Juarez de Oliveira. P. 49/50.

CONAMA, que expressamente prevê a obrigatoriedade do EIA/RIMA para atividades causadoras de impacto ambiental significativo tal como a aqui tratada. Confira-se:

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

XVII – projetos agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000ha ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental. (grifo nosso)

Vê-se, pois, que a atividade agrícola objeto do presente processo, que abrange área explorada de **3.391,29ha**, subsume-se perfeitamente ao disposto na Resolução nº 01/86 do CONAMA, dependendo o seu licenciamento, portanto, ainda que corretivo, da elaboração do devido estudo de impacto ambiental.

Qualquer posicionamento por parte dos órgãos licenciadores regionais e locais no sentido de que não deve ser observada a referida resolução quanto ao limite de 1.000ha para a exigência de EIA/RIMA é manifestamente ilegal, por afronta aos princípios constitucionais da hierarquia das normas jurídicas e da presunção de legalidade dos atos jurídicos administrativos.

O entendimento segundo o qual o órgão licenciador local poderia “escolher” a forma de licenciamento mais adequada ao caso concreto não pode estender-se a ponto de se derogarem normas federais que conferem maior proteção ao meio ambiente. Não pode o órgão licenciador local, portanto, ignorar o *quantum* expresso de 1.000ha e estabelecer limites superiores para a exigência da elaboração de EIA/RIMA. Com efeito, vários princípios de direito ambiental proíbem essa prática, dentre eles o Princípio da Precaução e o da Proibição do Retrocesso.

Corroborando o explanado, há que se registrar a recente decisão liminar obtida nos autos da Ação Civil Pública nº 0446101.38.2011.8.13.0024, ajuizada pelo Ministério Público em face do Estado de Minas Gerais, em que se determinou que o réu se abstenha, a partir da referida decisão (13.04.2011), de conceder ou renovar quaisquer autorizações ambientais de funcionamento (AAFs) para projetos agropecuários que contemplem áreas superiores a 1.000ha, sob pena de multa de R\$ 100.000,00 por ato praticado. Na esteira do aqui defendido, a citada decisão fundamenta-se justamente na inconstitucionalidade de DN COPAM 74/2004, que permitia a concessão de meras AAF

P
AW

P

para empreendimentos com mais de 1.000ha, em flagrante violação da exigência constitucional de elaboração de EIA/RIMA para empreendimentos de significativo impacto ambiental, da Resolução CONAMA nº 01/86 e do regime de repartição de competências federativas.

Ressalte-se, também, que a falta do estudo de impacto ambiental constitucionalmente exigido, além das conseqüências já mencionadas, também prejudica a mensuração da compensação ambiental prevista no artigo 36 da Lei nº 9.985/2000 (Lei do SNUC).

A esse respeito, é de se esclarecer que a Constituição da República tratou de modo especial o meio ambiente, consagrando-o como direito fundamental. Também realçou a necessidade do equilíbrio ecológico, essencial à sadia qualidade de vida (art. 225). Assim sendo, impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Inspirada nesses comandos constitucionais e visando a sua efetivação, a Lei nº 9.985/00 instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Tal estatuto legal, em seu artigo 36, criou uma forma de compensação *sui generis* para empreendimentos de significativo impacto ambiental, nos termos do dispositivo transcrito:

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.

§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante

du
EB
PC

autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

Com a decisão da ADIN nº 3.378-6, o Supremo Tribunal Federal adotou interpretação conforme a Constituição com redução de texto, declarando inconstitucional a expressão "*não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento*" constante do § 1º, do artigo 36, da Lei nº 9.985/2000. Assim sendo, esse dispositivo passou a permitir a definição do montante de recursos para a compensação precisamente de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento, em atendimento ao princípio do contraditório e da ampla defesa. Todavia, a norma que determina a obrigatoriedade da compensação (art. 36, LSNUC) continua em plena vigência.

No Estado de Minas Gerais, o Decreto Estadual nº. 44.667/07, que dispõe sobre a reorganização do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM, estabelece como competência da Unidade Regional Colegiada (URC), na qual tramita o processo de licenciamento do empreendimento, decidir sobre os pedidos de concessão de licença ambiental, inclusive as concedidas em caráter corretivo, bem como definir a incidência da compensação ambiental (art. 11, VI, Decreto Estadual nº. 44.667/07), devendo tal compensação ser estabelecida como uma condicionante da licença prévia concedida.

A Unidade Regional Colegiada, no exercício dessa competência, limita-se a estabelecer, genericamente, que o empreendedor deve cumprir a condicionante, firmando com o IEF o termo de compromisso de compensação ambiental.

A Câmara de Proteção à Biodiversidade e Áreas Protegidas do COPAM – CPB, por sua vez, compete a fixação do valor da compensação, a sua destinação e aplicação, nos termos do artigo 18, inciso IX, do Decreto Estadual nº. 44.667/07.

Como se vê, a compensação ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental é exigência instituída pelo ordenamento jurídico pátrio, em consonância com a proteção constitucional ao meio ambiente, não podendo o seu cumprimento ser dispensado por mera deliberação administrativa do órgão ambiental no curso do procedimento de análise do licenciamento ambiental respectivo.

Não é outro o entendimento da Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais que, no tocante a essa questão, entendeu que, em caso de atividade

potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, não podem ser dispensados o Estudo Prévio de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório (EIA/RIMA), tendo em vista ser essa uma exigência prevista constitucionalmente (art. 225, § 1º, IV, da CF/88), além desse estudo servir de base para a mensuração da compensação ambiental do artigo 36 da Lei do SNUC.

Dessa forma, transcreve-se parte do Parecer nº 15.016/2010 referente ao tema em discussão:

No que se refere à **segunda recomendação**, com a devida vênia, trata-se de uma exigência constitucional – art. 225, § 1º, inciso IV, previsto no art. 36 da Lei Federal n. 9.985/00. O Poder Executivo não está autorizado a dispor, mediante Decreto, sobre outro instrumento que não contenha as mesmas características do EIA, não desenvolva o estudo com a mesma complexidade deste e que não obedeça a conformação do Estudo de Impacto Ambiental conferida pela Resolução CONAMA n. 01/86 para fim de fixação de dever de compensação ambiental.

Além das hipóteses em que o Estudo de Impacto Ambiental é obrigatório e correspondente RIMA, descritas exemplificativamente no art. 2º da Resolução CONAMA n. 01/86, em sendo o caso de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, o estudo prévio de impacto ambiental é obrigatório por força de determinação da Constituição da República.

Desse modo, não há autorização constitucional para dispensar o Estudo de Impacto Ambiental em casos de licenciamento de empreendimentos considerados de significativo impacto ambiental, porque assim o determina o texto constitucional e o art. 36 da Lei Federal n. 9.985/00 para o fim de fixação da compensação ambiental, sob pena de nulidade do procedimento.

Todavia, em distorção ao entendimento explanado nesse parecer, a SUPRAM, ao dispensar o empreendimento em tela, considerado de significativo impacto ambiental, da apresentação do EIA/RIMA – o que, por si só, já é inconstitucional –, acaba por permitir a não incidência da compensação ambiental prevista na Lei do SNUC em relação a esse mesmo empreendimento, com base na ausência do EIA/RIMA irregularmente dispensado.

Ressalte-se que, apesar da dispensa do EIA/RIMA, a compensação ambiental prevista no artigo 36 da Lei Federal nº 9.985/2000 ainda poderia ser exigida de empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental com fundamento em outros estudos ambientais e nos pareceres técnicos das SUPRAMs, o que também, s.m.j., não houve no presente feito.

[Handwritten signature]
[Handwritten initials]

Reafirme-se que o parecer da AGE preconiza a necessidade de suspensão imediata de todos os processos de licenciamento de empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental em que foi indevidamente dispensado o EIA/RIMA, determinando-se seu amplo saneamento através da exigência do estudo competente, sob pena de nulidade do procedimento.

Não há dúvidas, portanto, de que o mesmo parecer que opina pela impossibilidade de compensação ambiental sem EIA/RIMA, também entende pela nulidade do licenciamento ambiental de empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental sem o referido estudo.

Nessa linha de entendimento, verifica-se a necessidade de suspensão do presente processo de licenciamento ambiental para que seja apresentado EIA/RIMA, visando à demonstração dos *"impactos que, diante do sistema jurídico de regulação do meio ambiente, aliado aos conhecimentos de ambiente, enunciem o alcance da degradação a ensejar o dever de compensação."*⁴

Ressalte-se, outrossim, que a tão só imposição da compensação ambiental, com o indevido transcurso do processo de licenciamento, não proporcionaria tratamento correto do problema em sua origem.

Convém destacar que em novo parecer da AGE sobre o mesmo tema, foi reafirmado o entendimento anterior, e, ainda, consignado o entendimento de que o EIA/RIMA pode e deve ser exigido do empreendedor a qualquer tempo, mesmo que em caráter corretivo ou em momento de revalidação de licença de operação, se constatado o impacto significativo.

3- Conclusão


Diante do exposto, manifestam-se o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, o IBAMA/MG e a AGRO/NM, por meio de seus conselheiros signatários, pela conversão do julgamento em diligência, para que seja apresentado o EIA/RIMA pelo empreendedor, nos termos da Constituição Federal (art. 225, § 1º, IV), da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/81, art. 9º, III) e dos Pareceres AGE nº 15.016/2010 e nº 15.044/2010, à luz da sua correta interpretação, com a conseqüente análise pela equipe técnica da SUPRAM/NM.

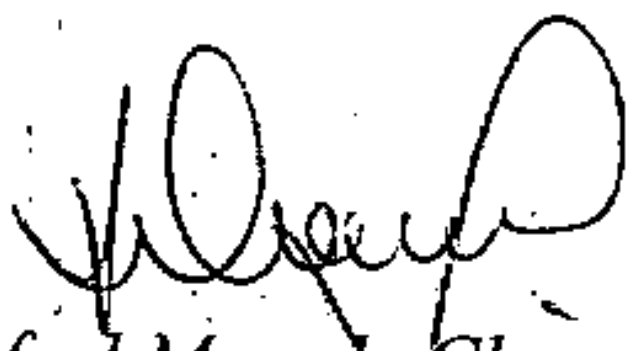
⁴ Parecer AGE 15.016, de 18 de maio de 2010, P. 11.

Pugnam, ainda, desde já, em caso e quando de eventual concessão da licença pretendida, pela inclusão de condicionante concernente à compensação ambiental prevista no artigo 36 da Lei n.º 9.985/00.

É o parecer.

Montes Claros, 25 de julho de 2011.


Ana Eloisa Marcondes da Silveira
Conselheira
Procuradoria Geral de Justiça


Rafael Macedo Chaves
Conselheiro
IBAMA/MG


Berilo Prates Maia Filho
Conselheiro
AGRO/NM