

PECULIARIDADES E EFICIÊNCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA MINERAÇÃO:

A Utilização do Plano de Aproveitamento Econômico como Instrumento Auxiliador na Celeridade do Processo de Licenciamento Ambiental¹

Caio Brilhante Gomes²

Prof.^a Dr.^a Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida³

RESUMO

O trabalho apresenta uma análise do procedimento administrativo de licenciamento ambiental quando este deve viabilizar a atividade de mineração, destacando, primeiramente, o que é o licenciamento ambiental, qual o seu objetivo, e como o licenciamento da atividade de mineração deve ocorrer perante a Agência Nacional de Mineração, posteriormente, como o licenciamento ambiental ocorre perante os órgãos competentes; Da mesma forma analisa-se o procedimento que deve ser seguido pelo titular do direito minerário e quais documentos e projetos devem ser apresentados, com foco em um documento específico denominado Plano de Aproveitamento Econômico (PAE); Com isso demonstra-se o descompasso existente entre a legislação ambiental e a legislação minerária. Por fim, investiga-se de que modo a utilização do Plano de Aproveitamento Econômico pode contribuir para a celeridade do processo de licenciamento ambiental.

Palavras-chave: Licenciamento Ambiental. Atividade de Mineração. Agência Nacional de Mineração. Órgãos Ambientais Licenciadores. Plano de Aproveitamento Econômico.

¹ Artigo apresentado para conclusão do curso de pós-graduação em Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP COGEAE.

² Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Pará; Pós Graduando em Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Endereço eletrônico: caio-brilhante@hotmail.com.

³ Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Professora da graduação e Coordenadora do Curso de Pós-graduação em direito ambiental e gestão estratégica da sustentabilidade da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

ABSTRACT

The paper presents an analysis of the administrative procedure for environmental licensing when it must make the mining activity feasible, highlighting, firstly, what is environmental licensing and what is its objective, also how the licensing of the mining activity should occur before the National Mining Agency, afterwards, how the environmental licensing occurs before the competent public agencies; the same way, the procedure to be followed by the holder of the mining right is analyzed, and which documents and projects should be presented, focusing on a specific document called the Economic Utilization Plan (EUP); It also demonstrates the lack of balance between environmental legislation and mining legislation. Finally, it investigates how the use of the Economic Utilization Plan can contribute to the speed of the environmental licensing process.

Key-words: Environmental Licensing. Mining Activity. National Mining Agency. Environmental Licensers. Economic Development Plan.

1. INTRODUÇÃO

O Direito Ambiental é um direito novo se comparado com os demais ramos que compõem a seara jurídica, tanto o é que costumava fazer parte do direito administrativo, somente *a posteriori* passou a ser independente e ter uma cadeira própria nas academias, o que contribuiu muito para o seu desenvolvimento e para tornar-se o que é hoje.

O Direito Minerário, por sua vez, é mais antigo, tendo em vista que as normas que regem a atividade de mineração foram previstas de diversas formas no ordenamento jurídico brasileiro, de maneira esparsa, desde as primeiras regras para a extração do minério de ouro até a criação da recente Agência Nacional de Mineração na atualidade, contudo, também não possuindo até hoje sua independência disciplinar de forma plena.

Sendo assim, o presente trabalho visa analisar o procedimento administrativo de licenciamento ambiental e suas peculiaridades quando direcionado à atividade de mineração, a qual é de indiscutível importância para o país e deve ser realizada em consonância com as

regras específicas estabelecidas para este setor assim como também com a legislação ambiental.

O licenciamento ambiental é o procedimento administrativo criado pelo ordenamento jurídico brasileiro que permite a realização de atividades que causem potencial ou efetivo impacto ao meio ambiente, sendo assim este procedimento viabiliza tais atividades, de modo a não obstar o crescimento econômico do país e a vida em sociedade como um todo.

Frisa-se que este licenciamento sempre é realizado pelos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, trazido para o ordenamento jurídico pátrio pela Política Nacional do Meio Ambiente em 1981, a qual será abordada no presente trabalho.

Sendo assim, a atividade de mineração é caracterizada como causadora de efetivo impacto ambiental, tendo em vista que se trata da exploração de um mineral, com rigidez locacional, até o exaurimento da jazida mineral, ocasionando danos ambientais os quais devem ser devidamente recuperados.

Contudo, também se trata de atividade juridicamente lícita, além de imprescindível para a sociedade e para a economia do país.

Logo, além do licenciamento ambiental que viabiliza a mesma, para que a atividade de mineração possa ocorrer a mesma deve ser devidamente regulada pela Agência Nacional de Mineração, autarquia criada em 2017, que substituiu o antigo Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, com a apresentação de diversos documentos, estudos e planos, notadamente, que possui maior foco neste trabalho, o Plano de Aproveitamento Econômico – PAE.

Isto posto, da forma que a legislação ambiental e a minerária restam previstas, há evidente desarmonia entre as mesmas, o que ocasiona a reapresentação de documentos e estudos e, conseqüentemente, morosidade nos procedimentos, prejudicando os interessados, a atividade e os órgãos que analisam os mesmos.

Assim, a pesquisa analisa se é possível a utilização do Plano de Aproveitamento Econômico como forma de proporcionar maior celeridade ao procedimento de licenciamento ambiental, sem que isso ocasione qualquer prejuízo ao meio ambiente.

2. O Licenciamento Ambiental e suas peculiaridades na mineração

Inicialmente, para que se possa compreender o objeto deste trabalho, qual seja explorar o licenciamento ambiental e sua influência na atividade de mineração, deve-se definir o que é o licenciamento ambiental, qual o seu conteúdo e o que o mesmo objetiva.

O licenciamento ambiental é definido como “processo administrativo complexo que tramita perante a instância administrativa responsável pela gestão ambiental, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, e que tem como objetivo assegurar a qualidade de vida da população por meio de um controle prévio e de um continuado acompanhamento das atividades humanas capazes de gerar impactos sobre o meio ambiente” (FARIAS, 2017, p. 28).

Este procedimento administrativo de licenciamento é recente, sendo trazido de forma plena ao ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 6.938 de 1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), que passou a exigir prévio licenciamento ambiental para a “construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”.

Importante frisar também que o processo de licenciamento ambiental resta previsto no artigo 9º, IV da Lei 6.938 de 1981, como um dos instrumentos essenciais para a eficácia da norma.

A Constituição Federal de 1988 ratificou este instrumento, em seu artigo 225, quando previu a obrigatoriedade do poder público de defender e preservar o meio ambiente, assim como os deveres de exigir o estudo de impacto ambiental para a instalação de obras potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, além de também controlar a produção, comercialização e emprego de técnicas que comportem risco à qualidade de vida, ao meio ambiente e ao direito à vida em si.

O conceito legal deste processo administrativo está definido, principalmente em dois diplomas normativos, os quais serão demonstrados a seguir.

A Resolução CONAMA 237 de 1997, foi a primeira norma a trazer o conceito de licenciamento ambiental, quando afirma, em seu artigo 1º, I:

I - Licenciamento Ambiental: 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 concreto.

A Lei Complementar 140 de 2011, por sua vez, também define este procedimento, em seu artigo 2º, I:

I - licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental;

Deste modo, o processo de licenciamento ambiental é obrigatório para o exercício de atividades efetiva potencialmente poluidoras, dentre as quais se destaca a atividade de mineração, devendo ser obtida, por meio deste, uma Licença Ambiental.

Deste modo, para melhor compreensão do presente trabalho, deve ser feita a distinção entre o licenciamento ambiental e a Licença Ambiental.

O licenciamento ambiental, conforme já definido, se trata de procedimento administrativo, o qual é composto de etapas que devem ser obedecidas e objetiva a concessão da licença ambiental, tendo em vista que cada etapa finda com a concessão da licença respectiva.

A Licença Ambiental, por outro lado, possui conceito previsto no artigo 1º, II da Resolução nº 237 de 1997, a qual afirma:

II – Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Logo, pode-se afirmar que a Licença Ambiental é ato administrativo que controla, em regra de forma preventiva, as atividades de particulares que pretendem utilizar recursos naturais e podem causar efetivo ou potencial dano ambiental.

No decorrer do processo administrativo de licenciamento ambiental são concedidas três licenças distintas e previstas em Lei, quais sejam a Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação.

O licenciamento ambiental trifásico foi trazido pela Resolução 237 de 1997 do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, a qual dispõe sobre a definição de

licenciamento ambiental, Licença Ambiental, estudos ambientais e impacto ambiental regional.

Deste modo, o licenciamento ambiental é composto de três fases diretamente relacionadas, as quais buscam atestar a consonância do empreendimento com os padrões de qualidade ambiental previstos em lei ou exigidos pelo órgão ambiental competente, sendo que, como esclarecido, a etapa anterior sempre condiciona a seguinte, devendo esta ser devidamente aprovada e concedida para que a próxima também o seja.

Sendo assim considerando a normativa supracitada, a Licença Prévia será concedida na fase inicial do planejamento do empreendimento, momento em que serão aprovadas sua localização, concepção e viabilidade ambiental, além de serem estabelecidos requisitos básicos que devem ser integrados ao projeto e condicionantes que devem ser atendidas nas demais fases do mesmo para que a licença posterior possa ser concedida, qual seja Licença de Instalação.

A Licença de Instalação, por sua vez, possui o condão de autorizar que a atividade ou empreendimento seja instalado, nos termos das especificações previamente aprovadas na Licença Prévia, podendo incluir demais medidas de controle ambiental assim como condicionantes a serem cumpridas antes que possa ser concedida a licença final, de operação.

A Licença de Operação, como se pode inferir, autoriza a plena operação e o funcionamento da atividade ou empreendimento, após serem verificadas as condicionantes previstas na licença anterior e atestado o seu cumprimento, sendo que esta licença também poderá prever medidas de controle e condicionantes, periódicas ou não, a serem cumpridas pelo titular para que a licença seja mantida e, eventualmente, renovada.

Por fim, cumpre afirmar que, apesar das fases acima explanadas, trata-se de um processo administrativo único o qual é dividido em etapas, e que podem existir exceções a este procedimento, quando se tratar de empreendimento ou atividade com menor potencial poluidor ou já em funcionamento, sendo concedidas, por exemplo, licenças simplificadas ou licenças corretivas.

Neste sentido “a interpretação de que o licenciamento ambiental deve abranger a obra como um todo, não devendo ser fragmentado, decorre da lógica do próprio licenciamento. O licenciamento só existe porque a atividade ou a obra podem oferecer potencial ou efetiva degradação ao meio ambiente.” (MACHADO, 2012, p. 97)

Assim, fragmentar o licenciamento ocasiona a diminuição de sua força, perdendo o sentido da dimensão da obra ou projeto, tornando o mesmo ineficiente, impreciso e desfigurado da realidade.

Ante o exposto, pode-se afirmar que o objetivo do licenciamento ambiental é a garantia do desenvolvimento sustentável, permitindo a operação de atividades e empreendimentos em consonância com a legislação ambiental brasileira.

Portanto, sendo a atividade de mineração considerada atividade que ocasiona significativo impacto ambiental, esta deve ser precedida do procedimento administrativo de licenciamento ambiental pelo órgão ambiental competente.

2.1 O Sistema da Lei 8.876 de 1994 (Lei que instituiu como Autarquia o DNPM) e da Lei nº 13.575 de 2017 (Lei que cria a ANM)

Após elucidado o procedimento de licenciamento ambiental, cumpre adentrar no licenciamento ambiental das atividades de mineração, que será tratado detalhadamente no tópico a seguir, demonstrando qual o sistema dos órgãos que fiscalizam a atividade de mineração.

A Lei 8.876 de 1994, instituiu como Autarquia o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), o artigo 3º da referida Lei previu a finalidade deste Departamento, qual seja de “promover o planejamento e o fomento da exploração e do aproveitamento dos recursos minerais, e superintender as pesquisas geológicas, minerais e de tecnologia mineral, bem como assegurar, controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração em todo o território nacional”.

Sendo assim, o DNPM se tornou o órgão responsável pela concessão da outorga dos títulos minerários relativos à exploração e ao aproveitamento dos recursos minerários e, conseqüentemente, pela fiscalização de forma geral dos empreendimentos que exercem a atividade minerária.

Pelo exposto, evidencia-se que o dever de fiscalização sobre o controle ambiental também passou a ser competência deste Departamento, dividindo o mesmo com o órgão ambiental competente e responsável pelo licenciamento ambiental. Em decorrência da natureza do empreendimento minerário este licenciamento ambiental muitas vezes será de competência da União, notadamente do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

Por conseguinte, em 2017 foi sancionada a Lei nº 13.575 de 2017, que criou a Agência Nacional de Mineração (ANM) e extinguiu o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM).

Com a publicação da Lei supracitada a competência do DNPM passou a ser exercida pela ANM, frisa-se que não é o foco do referido trabalho explicar as diferenças entre um Departamento e uma Agência enquanto espécies de Autarquias, tendo em vista que tal discussão foge do objeto do mesmo, contudo, pode-se afirmar que a criação de uma Agência para o setor de mineração objetivou proporcionar maior independência às prerrogativas de regulação e supervisão da atividade minerária.

Ademais, na Lei que criou a ANM algumas alterações foram previstas, como as competências da Agência, dispostas em seu artigo 2º, I a XXXVII, de forma mais detalhada, considerando que a norma anterior de criação do DNPM possuía apenas os incisos de I a XI com as competências do Departamento. Além disso, houve a inclusão de deveres regulamentadores, fiscalizatórios, normativos e sancionadores, o que objetiva facilitar o entendimento da norma pelos órgãos públicos e pela sociedade em geral, e também a previsão legal da sua estrutura organizacional e funcionamento, o que confere maior segurança jurídica aos membros do setor regulado.

Por fim, no que tange ao sistema da norma, continuam sendo exigidas as mesmas etapas para o licenciamento minerário, tais como a competência para emissão da autorização de pesquisa e concessão de lavra, que precedem a atividade mineradora.

3. Competência e procedimento no Licenciamento Ambiental na Mineração

A atividade mineradora, como já mencionado, deve ser precedida da respectiva autorização de pesquisa, a qual será emitida pela ANM, sendo esta autorização indispensável para o início da atividade.

A autorização de pesquisa deve ser pleiteada à ANM pelo empreendedor, junto a qual serão anexados diversos estudos e documentos técnicos, de acordo com padrões internacionais, previstos no artigo 16 do Decreto-Lei nº 227 de 1967 (Código de Mineração), podendo ser solicitados pela Agência demais documentos complementares, e, após análise, a autorização será deferida ou indeferida, cabendo pedido de reconsideração desta decisão e, em caso de indeferimento deste, sendo possível apresentação de recurso ao Ministério de Minas e Energia.

O objetivo da autorização é, principalmente, aprovar o trabalho de pesquisa da substância que se pretende lavrar, com planos de trabalho, orçamento e cronograma previstos para a sua execução. Logo, a atividade de pesquisa é essencial para a análise da viabilidade e

exequibilidade econômica de determinada área, do mesmo modo que de todo o ciclo da atividade minerária.

Na autorização de pesquisa também serão previstos efeitos de duas ordens, quais sejam a outorga do direito de pesquisa mineral e as obrigações impostas ao titular deste direito que devem ser obrigatoriamente cumpridas, tais como prazo para início dos trabalhos de pesquisa, a não interrupção destes trabalhos que ultrapasse os prazos previstos em Lei, o dever de comunicar caso seja descoberta a ocorrência de outra nova substância mineral útil, pagamento da Taxa Anual por Hectare (TAH), entre outras.

Após a conclusão dos trabalhos de pesquisa o titular da autorização deverá submeter à ANM o Relatório Final de Pesquisa, que conterá os estudos geológicos e tecnológicos quantitativos da jazida, demonstrando a viabilidade técnico-econômica da lavra, com a responsabilidade técnica de profissional habilitado nos termos da Lei.

Caso o Relatório Final de Pesquisa seja aprovado pela ANM, deverá ser feito o devido Requerimento de Concessão de Lavra pelo titular da autorização anterior, no período de 01 ano após esta aprovação, conforme previsto no Código supracitado.

Sendo assim, a lavra só ocorrerá caso exista viabilidade da exploração minerária conforme os requisitos técnicos, econômicos e ambientais, sendo este último o de maior importância para o presente trabalho.

Sobre a viabilidade da atividade minerária, leciona William Freire (2009, p. 98):

Jazida é o recurso mineral com viabilidade técnica e exequibilidade (caráter preliminar, factível) econômica. A jazida entra para o mundo jurídico com a publicação da aprovação do Relatório Final de Pesquisa pelo DNPM.

A viabilidade econômica é demonstrada no Plano de Aproveitamento Econômico. Isso significa que uma jazida, cuja existência tenha sido demonstrada em Relatório Final de Pesquisa positivo, pode não apresentar viabilidade econômica ou viabilidade ambiental, não se transformando em mina.

No sistema minerário brasileiro, todo o regime jurídico-minerário gira em função de tornar possível a formação da mina, que é conceituada como o recurso mineral que pode ser lavrado, transformando em dinheiro.

Percebe-se que para a realização da atividade minerária deve haver, dentre outros, viabilidade ambiental, a qual será demonstrada através do Plano de Aproveitamento Econômico (PAE), documento que será analisado no tópico seguinte deste trabalho.

O PAE deverá estar de acordo com o Relatório Final de Pesquisa da substância mineral aprovado pela ANM, logo, ambos os documentos estão diretamente relacionados e serão submetidos à Agência junto aos demais documentos e informações, previstos no artigo 38 do Código de Mineração, para que possa ser devidamente instruído o requerimento da Concessão de Lavra.

Sobre o procedimento de requerimento de concessão de lavra, afirma Flávia Moller David Araujo (2017, p. 148):

Na fase de Requerimento de Concessão de Lavra, cabe observar a extrema importância do cumprimento das normas ambientais, para a obtenção do título de lavra. Conforme será detalhado adiante, há um “descompasso” existente entre a legislação minerária e a legislação ambiental, que pode até mesmo atrasar os empreendimentos minerários. No entanto, independentemente das exigências de cada autoridade governamental, para o andamento e o desenvolvimento do projeto de mineração, é necessária sua viabilidade ambiental, conforme mencionamos detalhadamente acima.

Sendo assim, percebe-se que um importante ponto avaliado no momento da juntada destes documentos na ANM, será a viabilidade ambiental do empreendimento, sem a qual o mesmo não será aprovado, sendo portanto de primordial importância.

Adiante, a atividade de mineração é indiscutivelmente causadora de enorme degradação ambiental, devendo ser realizada de forma adequada, correta e harmônica, observando a legislação ambiental brasileira e sempre buscando, ao final da extração, a recuperação da área degradada.

Nos locais onde serão realizadas atividades de mineração o licenciamento ambiental trifásico será obrigatório, momento em que serão avaliados os impactos causados pelo empreendimento e as formas de, eventualmente, minimizar os mesmos, assim como ocorrerá análise do plano de recuperação de área degradada apresentado (PRAD).

Cumpra afirmar que o procedimento de licenciamento ambiental não será necessário durante as fases de Requerimento de Autorização de Pesquisa e após concedida a Autorização de Pesquisa propriamente dita, considerando que, em regra, não serão realizadas a extração ou beneficiamento, e sim de pesquisa e identificação da jazida.

Corroborando com este entendimento Paulo de Bessa Antunes (2010 p. 773), quando afirma:

Inicialmente, há que ser dito que o Código de Minas, nos artigos 14/35, não faz qualquer menção à necessidade de licenciamento ambiental para a obtenção de autorização de pesquisa. Explica-se a circunstância em razão de que o Código é muito anterior à legislação ambiental. Evidentemente que o titular da autorização de pesquisa não pode se esquivar ao cumprimento das determinações legais contidas no artigo 47, especialmente naquilo que diz respeito à proteção ambiental. Ora, inexistindo norma no Código de Minas, a matéria deve ser examinada à luz dos demais dispositivos legais referentes às atividades minerárias. (...) Parece-me, portanto, que há uma evidente ilegalidade na exigência de licenciamento ambiental para as atividades de pesquisa mineral, pois, nos termos da legislação vigente, a pesquisa mineral só depende do licenciamento exclusivamente minerário.

Desta forma, somente após estas fases deverá ser exigido o procedimento administrativo de licenciamento ambiental para que seja garantida a exploração mineral sustentável. Logo, afirma-se que “a sustentabilidade na mineração exige que o início e o fim da exploração mineral estejam associados, eis que ao se autorizar a pesquisa e se conceder a lavra, deve-se exigir as medidas e garantias para a recuperação ambiental da área degradada pela mineração” (YOSHIDA e REMÉDIO JÚNIOR, 2017, p. 11).

O licenciamento ambiental para as atividades de mineração deverá ser realizado pelo órgão ambiental competente, conforme repartição de competências para licenciar prevista na Lei Complementar 140 de 2011 (LC 140/2011), e seguindo o licenciamento trifásico previsto na Resolução 237 de 1997.

Conforme já afirmado, o procedimento administrativo de licenciamento ambiental iniciará com o requerimento da Licença Prévia (LP) pelo titular da Autorização de Pesquisa ao órgão ambiental competente, momento em que serão apresentados ao órgão ambiental o plano de pesquisa mineral, que inclui a Avaliação de Impacto Ambiental e as medidas

mitigadoras aos danos ambientais causados pela atividade, além do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o seu Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

Também será apresentado ao órgão ambiental o Plano de Aproveitamento Econômico (PAE), documento que abrange todos os projetos, memoriais e instalações referentes à atividade mineradora que se está pleiteando a Licença Ambiental.

Cumprir afirmar que não é o objeto do presente trabalho discorrer sobre as competências para o licenciamento ambiental das atividades de mineração, ressaltando-se apenas que tais competências estão didaticamente delimitadas na LC 140/2011, supracitada, a qual fixa normas para a cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em virtude de sua competência comum estabelecida pela Constituição Federal.

Nos termos da Resolução 237 supramencionada, após a concessão da Licença Prévia deverá ser requerida, pelo titular do direito minerário a devida licença de instalação (LI) do empreendimento, com comprovação do cumprimento de eventuais condicionantes previstas na licença anterior e a apresentação do Plano de Controle Ambiental, o qual deverá ser aprovado para que a Licença de Instalação seja expedida e, posteriormente a devida Licença de Operação.

Sendo assim, após esclarecido o processo de licenciamento ambiental trifásico e obrigatório para os empreendimentos minerários, passará a ser analisado um dos documentos apresentados pelo titular do direito de mineração, qual seja o Plano de Aproveitamento Econômico.

4. O Plano de Aproveitamento Econômico e sua utilização perante os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA

Conforme já mencionado, o Plano de Aproveitamento Econômico (PAE) é o documento que atestará a viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento minerário, sendo este aspecto ambiental do plano o foco do presente trabalho.

O PAE é o relatório técnico que compõe o Requerimento de Concessão Lavra, e possui sua obrigatoriedade de apresentação estabelecida no artigo 38 do Código de Mineração, neste relatório estará contido o projeto que abordará todos os aspectos envolvidos

nas etapas de extração, beneficiamento e comercialização da reserva mineral que se objetiva lavar.

Além disso, o mesmo deve estar acompanhado de anotação de responsabilidade técnica (ART) do Engenheiro de Minas habilitado e responsável pela sua elaboração, e deverá ser compatível e harmônico com o Relatório Final de Pesquisa.

Ainda, em regra, o PAE é dividido em três partes, sendo na parte 1 apresentados os dados gerais, tais como tipo de minério identificado no local, titular do processo, localização, aspectos geomorfológicos, fisiográficos e dados da geologia do local.

A parte 2, por sua vez, compreende todo o Plano de Lavra, que pode ser definido com um “manual técnico” do empreendimento minerário, enquanto que a parte 3, por fim, dispõe sobre o planejamento e configuração final da área, após o fim da atividade minerária com a exaustão da reserva, incluindo, portanto, medidas de recuperação e novos usos, além de diversos planos, por exemplo de fechamento, suspensão e retomada de operações, dentre os quais destacamos o plano de controle de impacto ambiental da mineração.

Além disso, o PAE é elaborado se embasando nas diretrizes legais do Código de Mineração, em seus artigos 38, 39 e 40.

Evidencia-se, portanto, que o PAE possui o viés ambiental como um de seus aspectos mais relevantes, sem o qual este plano sequer será aprovado pela ANM, devendo ser elaborado de forma correta, em consonância tanto com a legislação ambiental quanto com a legislação minerária.

Portanto, o PAE, com todas as características explanadas acima, é de fundamental importância, destacando-se como o principal documento de natureza técnica e econômica do aproveitamento de jazidas minerais, objetivando fornecer um panorama detalhado que demonstra e define toda a atividade minerária que se pretende realizar.

Adiante, também corrobora com a essencialidade deste Plano o dever de juntada do mesmo quando do requerimento de Concessão de Lavra, além de instruir também o requerimento da Licença Ambiental do empreendimento.

Sobre o procedimento de licenciamento ambiental no direito minerário e a apresentação do PAE, ensina Carlos Luiz Ribeiro (2005, p. 152):

Cabe comentar que a Resolução CONAMA 009/90 prevê o requerimento da Licença Prévia antes da aprovação do Plano de Aproveitamento Econômico – PAE, visto que somente o reclama quando do requerimento da LI. Todavia, o requerimento da Licença Prévia demanda, além da citada certidão da Prefeitura Municipal, a apresentação do EIA e seu respectivo RIMA, que, por sua vez, pede a apresentação do PRAD, documentos para os quais a existência de um PAE aprovado é imprescindível.

Deste modo, resta evidenciada a maior interação que deve haver entre os órgãos ambientais e a ANM, assim como a desarmonia entre a legislação ambiental e a legislação minerária, considerando que esta primeira sequer menciona que a LP deverá ser acompanhada do PAE.

Assim, não obstante o requerimento de LP exigir a apresentação do EIA/RIMA, não há menção de que este requerimento deve estar acompanhado do PAE, havendo contudo a obrigatoriedade da aprovação deste Plano pela ANM no momento em que for apresentado requerimento da Licença de Instalação.

Ocorre que, para a elaboração de forma plena dos estudos que compõem o EIA/RIMA, é primordial que o PAE já esteja aprovado ou concluído. Evidente, portanto, que não haveria a necessidade de duas fases iguais de licenciamento que exigem os mesmos requisitos, quando se trata de empreendimento que desenvolvem atividade minerária, podendo unificar as duas etapas.

Do mesmo modo entende Flávia Moller David Araujo (2015, p. 163):

Vale notar que não se trata da supressão de uma das fases, no sentido de eliminar ou retirar obrigações do titular do direito minerário, pelo contrário. Unificando as fases de Licença Prévia e Licença de Instalação, o titular do empreendimento apresentaria, de forma conjunta, tanto os documentos necessários para a Licença Prévia, quanto para a Licença de Instalação. Assim seria exigida do titular não apenas a análise e o diagnóstico dos possíveis impactos do empreendimento minerário no meio ambiente, como também já deveria levar a conhecimento do órgão ambiental também os meios e as soluções para atenuar os danos ambientais previamente identificados.

Logo, não há o que se falar em prejuízo, seja sob o viés do direito ambiental ou do direito minerário, considerando que os mesmos documentos seriam apresentados em sua íntegra, ocorrendo apenas uma simplificação e celeridade no processo, com uma interação maior entre o órgão ambiental e a ANM, de forma a evitar morosidade na análise do procedimento administrativo.

Deste modo, verifica-se que há uma desarmonia entre os órgãos públicos, ambientais e minerários, tanto do ponto de vista da sua atuação propriamente dita quanto do viés legislativo.

Portanto, considerando a evidente incongruência na norma, explicitada quando esta desobriga a apresentação do PAE quando do requerimento da Licença Prévia e exige a apresentação do respectivo EIA/RIMA, sendo que para a elaboração deste EIA/RIMA deve existir o Plano de Aproveitamento Econômico, o qual engloba diversos aspectos ambientais, coerente seria a utilização deste PAE quando da análise para a concessão da Licença de Instalação, podendo ser dispensada a Licença Prévia, sem qualquer prejuízo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por fim, considerando que o PAE, documento já aprovado pela ANM, teria a anuência do órgão ambiental, este documento poderia ser complementado pelo empreendedor desde já, conforme discricionariedade do órgão licenciador, com exigências que poderiam ser cumpridas e sanadas de pronto pelo titular do direito minerário, contribuindo com a celeridade do processo e com a proteção ambiental.

5. Conclusão

Pelo exposto, constata-se que o licenciamento ambiental é o procedimento administrativo trifásico que deve ser obrigatoriamente realizado quando se pretende iniciar um empreendimento que cause potencial ou efetivo impacto ambiental.

Ao analisar a atividade de mineração, é evidente que esta causa significativo impacto ambiental, pois, apesar de ser essencial e de importância nacional, se trata de atividade intrinsecamente degradadora, o que pode ser corroborado com o fato de que, para a realização desta atividade, sempre deve ser elaborado e exigido pelo órgão ambiental o plano de recuperação de área degradada.

Como exposto, a atividade mineradora é regulada e fiscalizada diretamente pela Agência Nacional de Mineração - ANM, antigo Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, e esta agência manteve os procedimentos básicos e competências do órgão anterior, porém possuindo maior independência para agir em sentido amplo.

Sendo assim, o licenciamento ambiental na mineração depende da integração da Agência Nacional de Mineração com o órgão ambiental competente pelo licenciamento. Caso esta integração não ocorra isso ocasiona enorme morosidade assim como prejuízos aos interessados na realização da atividade.

O empreendimento minerário deve requerer, perante a ANM, a Autorização de Pesquisa, momento em que a área é apenas avaliada e estudada, e, posteriormente, a Concessão de Lavra, momento em que se inicia a atividade mineradora, e perante o órgão ambiental as Licenças Prévia, de Instalação e de Operação.

O trabalho demonstrou que o Requerimento de Concessão de Lavra deve estar instruído com o Plano de Aproveitamento Econômico, documento que serve como manual da atividade a ser realizada e possui o viés ambiental como condição para a sua aprovação pela ANM.

Contudo, este PAE não é requerido no momento do requerimento da Licença Prévia perante o órgão ambiental, apenas no momento da Licença de Instalação, sendo que para a obtenção da LP deve ser juntado o devido EIA/RIMA, e para a elaboração deste EIA/RIMA o Plano de Aproveitamento Econômico deve estar concluído e, muitas vezes, se encontra aprovado pela ANM.

Portanto, com o estudo realizado, conclui-se que para os empreendimentos minerários pode ocorrer uma supressão de uma das etapas do licenciamento ambiental, tendo em vista que os estudos elaborados seriam os mesmos e estes seriam apresentados perante o órgão ambiental sem qualquer prejuízo ao meio ambiente.

Logo, com a possibilidade do titular do direito minerário apresentar diretamente o seu pedido de Licença de Instalação, considerando que os estudos realizados já considerariam todos os aspectos ambientais da área de forma ampla, seria possível uma maior celeridade no procedimento em consonância com a legislação pátria e sem ferir o direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, **Paulo de Bessa**. Direito Ambiental. 12ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ARAUJO, Flavia Moller David. **O licenciamento ambiental no direito minerário**. 1. ed. – São Paulo: Editora Verbatim, 2015.

CESPEDES, Livia; ROCHA Fabiana Dias da. **Legislação de Direito Ambiental / obra coletiva de autoria da Editora Saraiva**. 10. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: Aspectos Teóricos e Práticos**. 6. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2017.

FREIRE, William. **Brazilian Mining Code = Código de Mineração Brasileiro**. Willian Freire et. all. Belo Horizonte: Jurídica Editora, 2008.

FREIRE, William. **Código de Mineração Anotado**. 4ª edição. Melhoramentos: Belo Horizonte, 2009.

FREIRE, William. **Natureza Jurídica do Consentimento para Pesquisa Mineral, do Consentimento para Lavra e do Manifesto de Mina no Direito Brasileiro**. Editora Mineira Livros Jurídicos: Belo Horizonte, 2005.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Legislação Florestal (Lei 12.651/2012) e Competência e Licenciamento Ambiental (Lei Complementar 140/2011)**. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. In: VADE MECUM.17. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 8. ed. rev. ampl. e ref. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

_____. **Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

RIBEIRO, Carlos Luiz. **Direito Minerário escrito e aplicado**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

_____. **Direito Ambiental: Introdução, Fundamentos e Teoria**. São Paulo: Saraiva, 2014.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental**. – 7 ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; JÚNIOR, José Ângelo Remédio. Direito mineral e direito ambiental: fundamentos do regime jurídico-ambiental. et. al. **Mineração e Meio Ambiente: análise jurídica interdisciplinar** / Organizador Romeu Thomé. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

GEOINFORM AMBIENTAL. Plano de Aproveitamento Econômico PAE, 2018. Disponível em: < <http://www.geoinform.com.br/plano-aproveitamento-economico-pae>>. Acesso em: 20, de setembro de 2018.

ARAUJO, Wagner. INSTITUTO MINERE. Qual a diferença entre o Plano de Aproveitamento Econômico – PAE e o Plano de Lavra – PL, 2018. Disponível em: < <https://institutominere.com.br/blog/qual-a-diferenca-entre-o-pae-e-o-pl>>