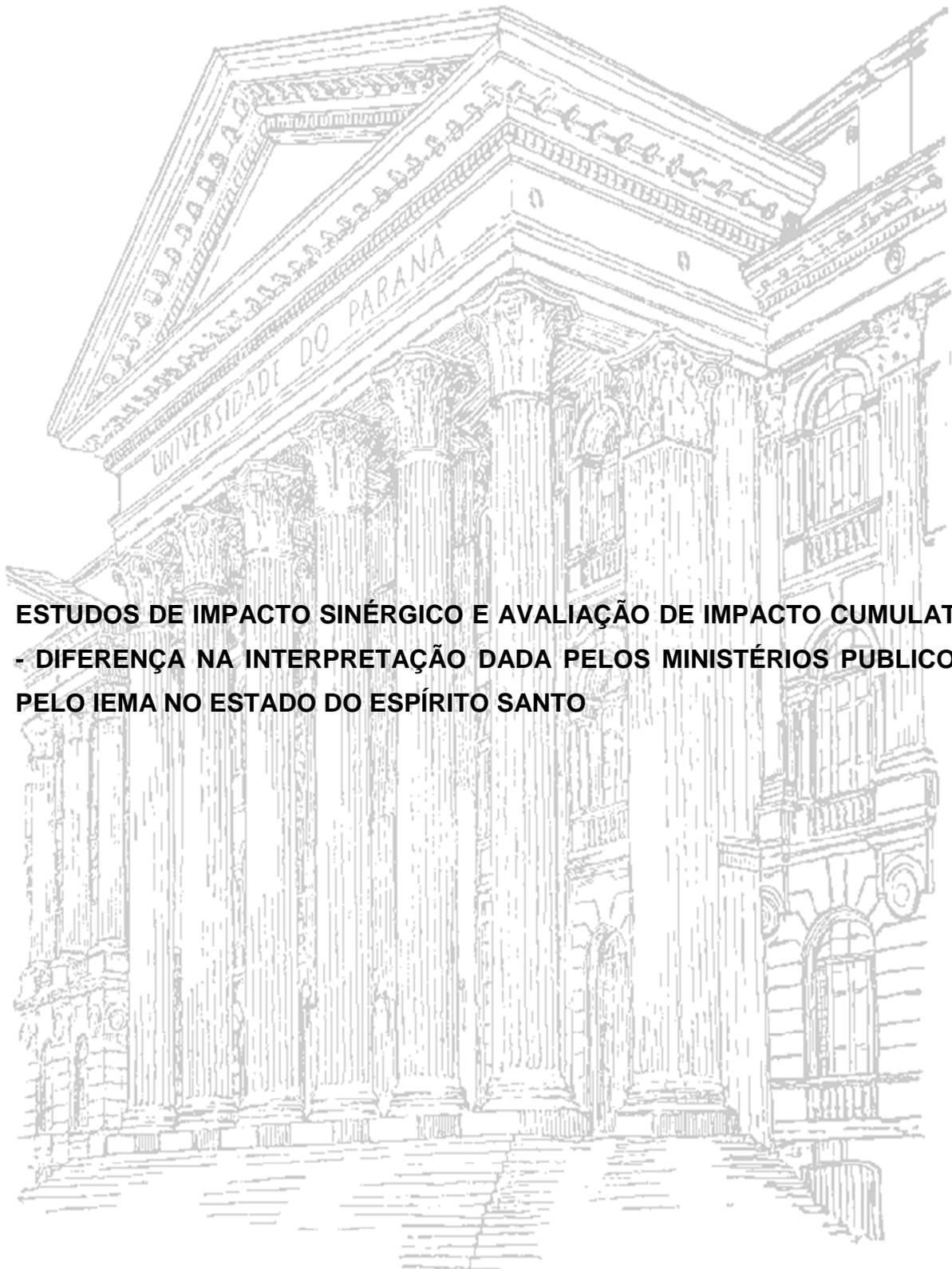


**RENATO BRAZ ESCANDIAN**

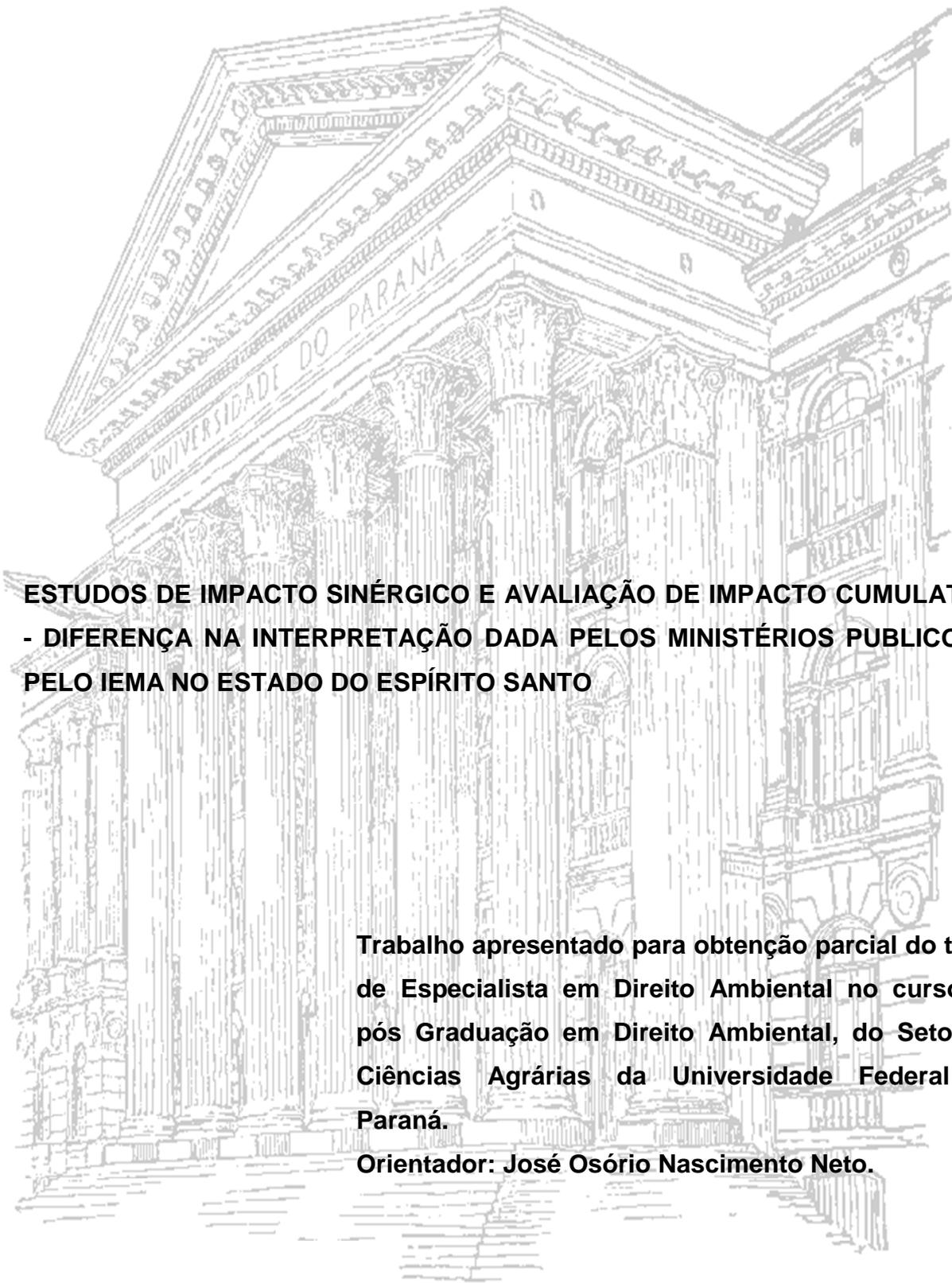


**ESTUDOS DE IMPACTO SINÉRGICO E AVALIAÇÃO DE IMPACTO CUMULATIVO  
- DIFERENÇA NA INTERPRETAÇÃO DADA PELOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS E  
PELO IEMA NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

**CURITIBA**

**2014**

**RENATO BRAZ ESCANDIAN**



**ESTUDOS DE IMPACTO SINÉRGICO E AVALIAÇÃO DE IMPACTO CUMULATIVO  
- DIFERENÇA NA INTERPRETAÇÃO DADA PELOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS E  
PELO IEMA NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

**Trabalho apresentado para obtenção parcial do título de Especialista em Direito Ambiental no curso de pós Graduação em Direito Ambiental, do Setor de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná.**

**Orientador: José Osório Nascimento Neto.**

**CURITIBA**

**2014**

## **SUMÁRIO**

<b>RESUMO.....</b>	<b>5</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>OBJETIVOS.....</b>	<b>9</b>
OBJETIVO GERAL: .....	9
OBJETIVOS ESPECÍFICOS:.....	9
<b>REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....</b>	<b>10</b>
DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL .....	10
DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NOS EMPREENDEDIMENTOS NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO .....	12
DE INSTRUMENTOS ALTERNATIVOS E ATUAÇÃO – DO ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO.....	15
COLISÃO APARENTE DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS - ART. 225 X ART. 170, VI E DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL.....	18
DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL E DO ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL – DA TRANSPARÊNCIA DE TODO O PROCEDIMENTO .....	19
DA OBRIGATORIEDADE DA REALIZAÇÃO DE ESTUDOS DE IMPACTO SINÉRGICO E AVALIAÇÃO DE IMPACTO CUMULATIVO PELO EMPREENDEDOR .....	20
DA INGERÊNCIA NAS ATRIBUIÇÕES DO ÓRGÃO AMBIENTAL (IEMA) .....	25
DA INVIABILIDADE FÁTICA .....	28
DA ALTERNATIVA VIÁVEL - CONSEMA .....	29
<b>SOBRE A METODOLOGIA DE ESTUDO .....</b>	<b>30</b>
<b>DOS RESULTADOS ESPERADOS .....</b>	<b>31</b>

<b>DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>32</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>32</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>34</b>

## RESUMO

Recentemente o Estado do Espírito Santo tem presenciado uma modificação na forma de atuação dos MP's (Ministérios Públicos) Estadual e Federal em relação aos Licenciamentos emitidos pelo Órgão Ambiental estadual (IEMA – Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos) principalmente em relação a divergências de interpretação sobre como deve ser elaborado os Estudo de Impacto Sinérgico e Avaliação de Impacto Cumulativo. Para os primeiros, há a necessidade de que o Estudo elaborado seja muito mais completo, com a previsão de todos os empreendimentos de grande impacto em todo o Estado do Espírito Santo, de forma atualizada. O Empreendedor, por sua vez, alega que além de inviável economicamente e ineficiente, a exigência desses estudos nesses parâmetros ofende princípios constitucionais, dentre eles o da separação de poderes. O presente Estudo analisará esse fenômeno, abordando o Ordenamento Jurídico brasileiro, os aspectos fáticos e buscara solução para o aparente conflito.

## **ABSTRACT**

**Recently the State of Espírito Santo has seen a change in the form of performance of MP's (prosecutors) State and Federal regarding Licensing issued by the State Environmental Agency (IEMA - State Institute for the Environment and Water Resources) especially in relation to differences of interpretation on how to be prepared the Impact Assessment Synergistic and Cumulative Impact Assessment. For the former, there is the need for the elaborate study is much more complete, with the forecast of all projects of great impact throughout the State of Espírito Santo, in updated form. The entrepreneur, in turn, claims that besides uneconomic and inefficient, requiring these studies these parameters offends constitutional principles, including the separation of powers. The study will examine present this phenomenon, approaching the Brazilian legal system, the factual aspects and sought solution to the apparent conflict.**

## INTRODUÇÃO

A questão ambiental nos últimos anos tornou-se tema de grande interesse na sociedade. O chamado “patrimônio ambiental” é considerado cada vez mais como um bem valioso que deve ser preservado para as presentes e futuras gerações.

Por outro lado também nos últimos anos o Brasil assim como diversos países vem passando por um crescimento econômico de forma mais acentuada, mesmo ocorrendo no período algumas crises econômicas. Para tornar esse desenvolvimento sustentável, há a necessidade de investimentos, que geram impactos, inclusive ambientais.

Hoje se acredita que os dois fenômenos podem coexistir, desde que Estado, sociedade e empresariado possam adaptar suas formas de gestão, consumo e produção de forma mais harmônica e sustentável.

Buscando dar meios para a consecução deste objetivo, o Legislador previu em nosso ordenamento alguns instrumentos que tem como meta condicionar a autorização para determinados empreendimentos à realização de estudos e ainda a retribuição do impacto através de cumprimento de condicionantes. Em tese, havendo a aceitação do órgão licenciador das condicionantes apresentadas, há a emissão da licença almejada.

Ocorre que esse procedimento vem sofrendo cada vez mais ingerência de outros entes. Diversos estados já exigem principalmente através dos Ministérios Públicos estaduais e federais a realização de Estudo de Impacto Sinérgico bem como a realização de Avaliação de Impacto Cumulativo para que sejam emitidas licenças ambientais, sem, no entanto, dependendo do estudo exigido, haver previsão legal para tal exigência.

Além da inexistência de previsão legal, há alguns problemas de ordem prática. Em alguns casos onde é perceptível a área de abrangência, como é o caso de hidrovias, é mais fácil a identificação de empreendedores e outros agentes que influem diretamente nos impactos detectados, sendo possível que sejam traçados resultados e objetivos a serem atingidos. Em outros casos, é muito difícil essa identificação.

Cidades podem ser vizinhas, mas possuem empreendimentos, tradições e relevo completamente distintos. No entanto, ultimamente tem havido pedidos para empreendimentos com áreas cada vez mais abrangentes, como a área de todo um Estado, cuja análise de dados, diversidade de ambientes e variáveis e até a interação entre os diversos agentes torna o pedido cada vez mais complexo, custoso, com resultados incertos.

A imposição de que tais estudos sejam feitos pelos empreendedores torna mais dificultosa a obtenção de dados entre os entes, seja pela inexistência de poder coercitivo em relação a outros entes (muitas vezes o empreendedor tem receio de fornecer dados vitais de sua empresa), seja pela dificuldade de coordenação em diversos segmentos (uma empresa especializada em pintura não necessariamente saberia lidar com dados de uma empresa de transporte).

Também não há metodologia para a realização dos estudos, nem definição de competências sobre o papel que caberia a cada ente que participasse do estudo (pode-se citar o caso de diversos empreendedores, conselhos de classe, órgãos fiscalizadores ou até mesmo o ministério público), o que muitas vezes gera incertezas e inviabiliza o próprio estudo.

A complexidade cada vez maior dos estudos exigidos pode inviabilizar empreendimentos, seja pelos custos, seja pelo tempo gasto na elaboração do projeto. Conforme dito antes, existem diversos empecilhos de ordem prática: sendo sinérgicos e cumulativos os estudos deveriam ser realizados ao longo do tempo? Haveria prazo para atualização? Como seria tratado novo empreendedor que se instalasse na área?

Se um determinado empreendedor não fornecesse os dados, haveria a possibilidade da realização do estudo sem seus dados? Os demais empreendedores ficariam “reféns” dos dados? Poderia o órgão fiscalizador ou os conselhos de meio ambiente centralizar e coordenar os estudos? Poderia o órgão ambiental fiscalizador realizar o estudo? Os entes da Administração Pública seriam tratados da mesma forma?

Existem diversos pontos que devem ser discutidos para que seja possível garantir eficácia dos estudos e segurança jurídica para os empreendedores. Há ainda a questão de até que ponto é possível a ingerência dos MP's na decisão tomada pelo

órgão ambiental. Dessa forma, resta clara a necessidade de discussão dos temas levantados com o objetivo de buscar soluções para possíveis impasses.

## **OBJETIVOS**

### **OBJETIVO GERAL:**

O presente trabalho tem por objetivo analisar a prática de imposição pelos Ministérios Públicos Estadual e Federal de que a coordenação dos Estudos de Impacto Sinérgico e a Avaliação de Impacto Cumulativo seja imposta ao Empreendedor. A abordagem mostrará que a prática vai contra o desejo do Legislador e de pouca ou nenhuma eficácia na melhoria qualitativa dos estudos realizados.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

- Expor normas e conceitos sobre Licenciamento Ambiental e Impactos Sinérgicos e Cumulativos
- Apresentar quais são as interpretações dadas pelos Ministérios Públicos Estadual e Federal sobre como deve ser realizado o Estudo de Impacto Sinérgico e A Avaliação de Impacto Cumulativo
- Analisar do ponto de vista jurídico a viabilidade da imposição ao Empreendedor da Coordenação dos Estudos e se as práticas impositivas podem ou estão surtindo o efeito desejado
- Propor alternativa à imposição - CONSEMA

## REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

### DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O conceito de licenciamento ambiental podia ser extraído da Resolução CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) 237/97. Atualmente o tema está disciplinado no artigo 1º, inciso I, da Lei Complementar 140, de 08 de dezembro de 2011:

O licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental autoriza a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Conforme exposto no site do Ministério do Meio Ambiente, ele é um instrumento criado pelo Legislador buscando preservar, prevenir e auxiliar os diversos entes na busca do desenvolvimento sustentável:

O licenciamento ambiental é um importante instrumento de gestão da Política Nacional de Meio Ambiente. Por meio dele, a administração pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais. Desta forma tem, por princípio, a conciliação do desenvolvimento econômico com o uso dos recursos naturais, de modo a assegurar a sustentabilidade dos ecossistemas em suas variabilidades físicas, bióticas, socioculturais e econômicas. Deve, ainda, estar apoiado por outros instrumentos de planejamento de políticas ambientais como a avaliação ambiental estratégica; avaliação ambiental integrada; bem como por outros instrumentos de gestão - zoneamento ecológico econômico, planos de manejo de unidades de conservação, planos de bacia, etc.

Assim, para que seja considerado válido, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) devem preencher os requisitos previstos na Resolução CONAMA 1/86, dentre elas o que neles sejam previstas as propriedades cumulativas e sinérgicas dos impactos gerados pelo empreendimento, conforme exposto em seu inciso II.

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médios e longos prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

Sobre Sinergismo, Paulo Affonso Leme Machado (pág. 282) cita o Glossário de Termos Usuais em Ecologia (publicação ACIESP 24, 1980): "Sinergismo - associação simultânea de dois ou mais fatores que contribuem para uma ação resultante superior àquela obtida individualmente pelos fatores sob as mesmas condições".

Já sobre Impacto Cumulativo, conforme OLIVEIRA em Pág. 67:

Indiscutivelmente, o conceito de impacto cumulativo trata de mudanças ocorridas no ambiente e/ou sistemas ambientais, concentrando em si um grande número de variáveis e atributos influenciadores e determinantes.

A fundamentação teórica é abordada por vários pesquisadores, onde conceitos inerentes à gestão e ecologia, tais como: sistemas ambientais, resposta dos sistemas às perturbações, modelo causal (causa-efeito), resiliência (capacidade de assimilação), complexidade organizacional, entre outros, são apresentados como base conceitual para o desenvolvimento do conceito de impactos cumulativos".

Por sua vez ALVES DIBO (pág. 54-55)

"pode-se considerar como impacto cumulativo as mudanças no ambiente que são causadas pela combinação de efeitos de uma ou diversas ações, associadas a ações similares ou distintas que ocorreram no passado, que são praticadas no presente, bem como as que virão ocorrer no futuro, em um dado espaço geográfico. Do mesmo modo, estes impactos podem resultar de ações que são individualmente menores, mas que podem ser consideradas significativas quando analisadas sob uma perspectiva integrada e coletiva perante uma escala temporal".

Ocorre que há grande discussão se os estudos realizados cumprem os requisitos previstos na resolução 1/86, principalmente no tocante à realização de estudos de impactos sinérgicos e cumulativos de maneira satisfatória. Esta discordância fica patente quando se confrontam os entendimentos dados pelo Ministério Público Federal e pelo órgão fiscalizador ambiental (no Estado do Espírito Santo o órgão fiscalizador estadual é o IEMA) com relação à discordância de o que o órgão fiscalizador entende como estudo satisfatório e o que o Ministério Público entende como estudo satisfatório.

O IEMA entende que é suficiente a consideração de dados oficiais para a composição do Estudo de impactos sinérgicos e cumulativos. O Ministério Público entende que os dados devem ser atualizados, com os dados mais atuais, considerando todos os entes de todos os municípios. Além disso, ficaria a cargo do

Empreendedor a colheita dos dados junto a outros empreendedores para que haja uma constante atualização no EIA (Estudo de Impacto Ambiental).

O que busca na verdade o Ministério Público é impor ao Empreendedor unilateralmente a criação de um Painel atualizado com dados de todos os empreendimentos e ainda que exponha em tempo real os impactos sinérgicos e cumulativos de todos os empreendimentos no Estado do Espírito Santo.

Ocorre que a tese defendida pelo Ministério Público além de ineficiente na prática, fere direitos previstos constitucionalmente, entre eles o da separação de poderes impondo ao Empreendedor prerrogativas exclusivas do órgão fiscalizador ambiental.

## DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NOS EMPREENDEDIMENTOS NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Recentemente, o Ministério Público Federal no Estado do Espírito Santo criou diversos inquéritos civis, segundo reunião realizada, que abrangeriam empreendimentos de maior impacto ambiental, sendo que cada inquérito supostamente abrangeria um determinado empreendimento de grande porte no Estado do Espírito Santo.

Após a criação dos respectivos inquéritos foi oficiado a cada um dos empreendedores e ao órgão licenciador estadual indagando sobre a existência de Estudo de Impacto Sinérgico e cumulativo realizado por cada um dos empreendedores e se os estudos realizados abrangeriam os demais empreendimentos.

O objetivo, segundo a Procuradoria da República, seria o de verificar se foram realizados, além dos EIA/RIMA (Estudo de Impacto Ambiental/ Relatório de Impacto Ambiental), estudos específicos analisando os efeitos cumulativos e sinérgicos de outros empreendimentos, buscando a integração dos diversos estudos realizados.

Há que se destacar que os empreendimentos analisados estão em fases distintas de implementação ( alguns em Fase Conceitual, outros com recente

expedição de Licença Prévia, e outros já em plena operação) e que estão localizados em regiões distintas (no interior do Estado do Espírito Santo, no litoral norte e no litoral sul capixaba). Enquanto alguns estão em fase conceitual (Porto de Manabi em Linhares - ES), outros estão já instalados e em plena operação (Fíbria em Aracruz – ES, Porto Samarco, em Anchieta - ES). Há ainda casos de empreendimentos que mudaram o projeto inicial conforme as necessidades que se apresentaram (Estaleiro Jurong em Aracruz - ES).

Ocorre que há grande preocupação por parte do empresariado local tendo em vista que já foi discutido, inclusive através de ACP's (Ações Civis Públicas) sobre a possibilidade da suspensão de Licenças emitidas tendo em vista supostamente não existir nos estudos realizados o caráter sinérgico e cumulativo dos impactos analisados ou quando são apresentados, não estariam nos moldes previstos em lei.

Em sua defesa o empresariado local alega que o MPF (Ministério Público Federal) impõe condições de difícil ou impossível execução prática e elenca os diversos motivos. De início, cumpre mencionar que a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída por meio de Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelece que o Licenciamento Ambiental é um dos instrumentos a serem utilizados visando, dentre outros, à compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

Conforme já dito, de acordo com art. 1º da Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997, o licenciamento ambiental é um procedimento que visa à concessão de licenças ambientais de empreendimentos individualizados.

Por conseguinte, os estudos ambientais elaborados no bojo do respectivo procedimento avaliam os impactos que o empreendimento em licenciamento irá causar nos meios natural e social, os quais são caracterizados em um capítulo específico do estudo ambiental chamado “Diagnóstico Ambiental”.

Outros empreendimentos em planejamento que causem significativo impacto ambiental passarão pelo mesmo procedimento e consideração, sempre, as condições naturais e sociais existentes durante a elaboração dos respectivos “Diagnósticos Ambientais”.

Assim, tal como uma construção de um edifício, cada novo componente é alicerçado no anterior e serve de suporte para o próximo, cada elemento que é adicionado impacta no Estudo realizado.

Se há a modificação da quantidade de cobertura vegetal em determinada área, este fator pode influenciar diversos componentes do EIA de outro empreendimento. Nos EIA-RIMA citados nos inquéritos civis foram utilizados dados oficiais, principalmente sobre a base antrópica e também utilizados dados oficiais, considerados os EIA-RIMAS disponibilizados pelos demais empreendedores.

Muito embora tenham sido utilizados dados ambientais relacionados a outros empreendimentos, há a necessidade de se fazer ressalva do ponto de vista empresarial quanto à inadequação metodológica, a ausência de previsão legal e a insegurança de usar o Licenciamento Ambiental de um empreendimento para avaliar impactos cumulativos de empreendimentos de terceiros ainda em fase de planejamento.

Tal assertiva se justifica na medida em que, inexistindo dados oficiais dos “possíveis projetos”, poderia revelar-se mera especulação, sem qualquer critério técnico, incluí-los nos estudos de impacto ambiental destinados ao licenciamento do empreendimento.

Além disso, a obtenção de dados de outros empreendimentos, cuja implantação ainda não ocorreu (como por exemplo, o Porto de Manabi no litoral de Linhares - ES), pode esbarrar em informações estratégicas ou sigilosas de terceiros. Logo, facilmente o acesso a tais dados poderá ser negado.

Percebe-se, assim, que não caberia a realização de um julgamento estratégico, dentro do processo de licenciamento ambiental de um empreendimento, sobre a sua compatibilidade com outros que ainda estão sendo planejados ou suspensos e que, muitas vezes, não são de conhecimento público, sendo até mesmo, em casos específicos, sigilosos, principalmente com relação aos dados que efetivamente influenciarão na Avaliação de Impacto Cumulativo e Sinérgico.

Além disso, se o objetivo é estudar os impactos sinérgicos e cumulativos, deve-se ainda considerar que pode haver ainda dissonância entre os dados apresentados para o empreendedor e o que efetivamente ocorre no meio ambiente.

Isso se verifica principalmente se os empreendimentos estão, por exemplo, em fases distintas (os impactos supostos para a obtenção da Licença Prévia tem grau de incerteza maior que os impactos verificados quando da fase de operação). Há ainda que se considerar a possibilidade de readequação de projetos durante a fase de implantação.

## DE INSTRUMENTOS ALTERNATIVOS E ATUAÇÃO – DO ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO

A imposição exclusivamente ao Empreendedor que colha e alimente um painel com o quadro atualizado ambiental em todo o Estado do Espírito Santo além de ser ilegítimo e ineficiente deixa de aproveitar outros instrumentos já previstos no Ordenamento Jurídico nacional como o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE).

O ZEE também é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente pelo Decreto (PNMA), conforme se observa do art. 9º, inciso II, regulamentado pelo Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002, é definido da seguinte forma no art. 2º:

“instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental, destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantido o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população”.

O objetivo do ZEE é organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas. (Art.3º do Decreto nº 4.297/02).

A lei estadual 5816, de 22 de dezembro de 1998, institui plano estadual de gerenciamento costeiro do Estado do Espírito Santo (ES), determinando, em seu art. 5º o seguinte:

Art. 5º - visando a consecução dos objetivos do plano estadual de gerenciamento costeiro serão implementadas, entre outras, as seguintes ações:

I - Definir, em conjunto com os municípios, o zoneamento ecológico econômico e as respectivas normas e diretrizes para o planejamento ambiental da zona costeira.

O Estado do Espírito Santo instituiu seu Programa Estadual de Zoneamento Ecológico Econômico (PEZEE – ES) através do Decreto Estadual nº 2086 – R, de 01 de julho de 2008.

A existência do PEZEE-ES permite inferir que o Licenciamento Ambiental segue uma política de ocupação territorial baseada em adequados instrumentos de gestão ambiental. Some-se a isso o fato de que a presença do PEZEE-ES pertence ao IEMA (art. 6º do Decreto de nº 2086-R, que também é responsável pela condução do processo de licenciamento ambiental.

A Comissão estadual do Zoneamento Ecológico Econômico do Espírito Santo – CEZEE-ES, instância deliberativa do referido programa, tem a prerrogativa de propor a criação de câmaras técnicas especiais (art. 9º), o que parece estar alinhado às posições apresentadas pelo IEMA durante as Audiências Públicas de criação de grupos de trabalho para os mais variados assuntos.

Os grupos de trabalho foram instituídos pelo IEMA através da instrução de serviço nº 28 publicada no diário oficial do Estado no dia 10 de janeiro de 2013. A instrução define os objetivos dos grupos de trabalho, qual seja discutir o assunto estudo de impacto ambiental dos empreendimentos a serem licenciados em suas temáticas de sócio economia. Na mesma instrução, é definida a coordenação de cada grupo e a participação do governo estadual, municipal e federal, dentre outros intervenientes.

Considerando o nexos entre as câmaras técnicas especiais, previstas no decreto de criação do PEZEE-ES, e os grupos de trabalho, instituídos pelo IEMA, entende-se que estão sendo adotadas medidas para avaliar os impactos cumulativos dos empreendimentos realizados na zona costeira do Estado do Espírito Santo.

Tendo em vista que ambos os processos (PEZEE-ES e Licenciamento Ambiental) são conduzidos pelo mesmo órgão do poder público seguindo uma lógica adequada de gestão, qual seja definir estrategicamente o “planejamento ambiental da zona costeira” (por meio do PEZEE-ES) e licenciar empreendimentos que respeitem esse planejamento.

Diante de todo o exposto percebe-se que os empreendedores efetivamente adotaram as medidas e cumpriram as diretrizes estabelecidas na legislação aplicável e exigidas pelo ente estatal licenciador para a avaliação das propriedades cumulativas e sinérgicas dos impactos ambientais dos empreendimentos no Estado do Espírito Santo.

Destaca-se que a discussão sobre a possibilidade de ingerência do Ministério Público Federal sobre as licenças emitidas não é recente. A decisão abaixo (agravo de instrumento n.º 0005872-20.2013.4.03.0000/MS) traz indicativos importantes do comportamento do Tribunal Regional da 3ª Região (que abarca os Estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul) especificamente em relação as exigências de Avaliação Ambiental Estratégicas realizadas pelo Ministério Público. Em sua decisão a Desembargadora Federal entendeu que,

"não se pode desvirtuar a realização da AIA (Avaliação de Impacto Ambiental) no Brasil e não é dado ao Ministério Público e muito menos ao Judiciário impor obrigações às partes que não decorrem da análise de lei vigente no ordenamento jurídico".

No caso, o empreendimento analisado foi objeto de licenciamento pelo órgão ambiental competente, sendo que houve a realização de Avaliação de Impacto Ambiental. Assim, a magistrada considerou que a legislação possui instrumentos bem definidos de avaliação de impacto ambiental, não cabendo exigência de outros instrumentos que não sejam aqueles previstos na legislação e nas resoluções do CONAMA.

A decisão é finalizada com um reforço da competência do órgão ambiental competente quando se afirma que:

"Decretar-se a invalidade de licenciamento ambiental exercido dentro das determinações legais com foco na preservação do meio ambiente pantaneiro é afastar a competência administrativa do Poder Público e dos órgãos licenciadores da manutenção responsável do meio ambiente, em todas as

suas vertentes, no qual se situa o empreendimento, e outorgar ao autor da ação bem assim ao Poder Judiciário um poder normativo legiferante que não lhes pertence”.

O presente estudo buscará clarear alguns aspectos da atuação dos órgãos ministeriais sobre as licenças emitidas e alertar para os riscos da incerteza jurídica tendo em vista a tentativa de anulação de atos jurídicos perfeitos.

## COLISÃO APARENTE DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS - ART. 225 X ART. 170, VI E DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL

O desenvolvimento sustentável está presente na Carta Magna de 1988 em seu artigo 225. Ao prever que o meio ambiente equilibrado e a sadia qualidade de vida seriam garantias constitucionais e que estado e sociedade tem por obrigação sua garantia, também previu a forma como a preservação deveria acontecer. Seu inciso VI prevê que cabe ao administrador

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

Assim, todas as obras que apresentarem potencial para significativo impacto ambiental deverão apresentar ao órgão licenciador competente estudo prévio de impacto ambiental. Mas a imposição de tal estudo estaria afrontando o art. 170<sup>1</sup> também da constituição de 1988? Entendemos que não é o caso.

Antes há a necessidade de se ressaltar que nenhum princípio constitucional tem preferência aos demais. Assim, quando há aparente choque entre dois ou mais há a necessidade de que seja feita análise a partir do caso concreto, uma análise sistemática das normas para verificação de qual deles devera ter maior incidência de acordo com a vontade do legislador.

---

<sup>1</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

No presente caso a aparente colisão entre o direito de empreender e o direito de preservar se resolve através de outro princípio constitucional que seria uma amalgama dos dois anteriores – o desenvolvimento sustentável. O desenvolvimento sustentável se manifestaria ao se utilizar a melhor técnica possível com o objetivo de buscar o menor impacto negativo com os melhores impactos positivos na situação apresentada.

Uma das formas de se viabilizar esse desenvolvimento sustentável é justamente os estudos prévios de impactos ambientais. Esses instrumentos possibilitam a melhor análise dos possíveis impactos e a partir dela é possível a coordenação de esforços para o empreendimento mais sustentável. O desenvolvimento econômico através das melhores técnicas com vista à maior preservação possível.

Certo é que independente da técnica usada haverá impacto ao meio ambiente. Cabe ao órgão fiscalizador ambiental, cujos quadros são compostos por técnicos especializados e com farta experiência utilizar seu poder discricionário para avaliar se a técnica a ser empregada é a melhor (do ponto de vista sustentável – que agrega desenvolvimento econômico com preservação ambiental).

## DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL E DO ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL – DA TRANSPARÊNCIA DE TODO O PROCEDIMENTO

Conforme narrado anteriormente a constituição federal de 1988 atribuiu a todos a incumbência da preservação do meio ambiente às presentes e futuras gerações.

Particularmente impôs ao Poder Público em seu art. 225, § 1º o dever de exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental.

Esse estudo para ser considerado válido deve preencher determinadas condições criadas pelo órgão legislador, condições essas que variam de acordo com diversos fatores, como localização do empreendimento, tipo de parque fabril, concentração demográfica, tipo de vizinhança, entre outros, sempre analisando qual a

melhor tecnologia que deverá ser utilizada, para minimizar o impacto ao meio ambiente.

Estas condições são relatadas no chamado Termo de Referência previsto no art. 9 da Lei 6.803/80, que informa que será definido pelo órgão ambiental competente:

Art. 9º O licenciamento para implantação, operação e ampliação de estabelecimentos industriais, nas áreas críticas de poluição, dependerá da observância do disposto nesta Lei, bem como do atendimento das normas e padrões ambientais definidos pelo IBAMA, pelos organismos estaduais e municipais competentes. (redação incluída pela Lei 7.804/89)

Fica claro, dessa forma, que quem em tese tem as melhores condições para analisar se eventual estudo preenche as condições de validade é o próprio órgão ambiental licenciador que emitiu o termo de referência.

Por outro lado, também para plena validade, o documento produzido pelo estudo realizado deverá ser revestido de publicidade, ou seja, deverá ser disponibilizado à sociedade (no Espírito Santo, quando o empreendimento é fiscalizado pelo órgão ambiental estadual – IEMA - , o EIA-RIMA, há a publicação no site <http://www.meioambiente.es.gov.br/>) além de ser ainda necessária a apresentação à sociedade através de audiências públicas.

Assim, fica evidenciado que inúmeras são as oportunidades de participação dos diversos segmentos da sociedade na análise e alimentação dos Estudos realizados. Esta inclusive é uma fase essencial para que haja a oportunidade de comparação entre o estudo apresentado e a realidade.

Dessa forma, invalidar o estudo realizado de forma unilateral ou condicionar sua alimentação a apenas um ente da sociedade é tolher um dos principais aspectos do EIA-RIMA que é o da participação pública.

DA OBRIGATORIEDADE DA REALIZAÇÃO DE ESTUDOS DE IMPACTO SINÉRGICO E AVALIAÇÃO DE IMPACTO CUMULATIVO PELO EMPREENDEDOR

Ocorre que muitas vezes os Estudos apresentados são contestados por entes interessados no impacto do empreendimento, principalmente através de Ministérios Públicos Estaduais e Federais, alegando essencialmente que eles limitam-se a trazer a análise da área de propriedade do empreendedor e, quando, muito das denominadas Áreas de Influências Direta e Indireta. Afirmam ainda que há completa desconsideração, por exemplo, na análise de outras atividades ou mesmo de outros empreendimentos que possuam a mesma finalidade.

Os Órgãos Ministeriais alegam por fim que existe a necessidade de que seja feito estudo específico apontando os efeitos sinérgicos e cumulativos de todos os empreendimentos de determinada região pelo empreendedor, para que o EIA-RIMA seja considerado válido. Para fundamentar tal assertiva, cita trecho da resolução do CONAMA:

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médios e longos prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

A interpretação que se quer dar ao EIA-RIMA vai contra a *meins legis* (espírito da lei – fundamento pelo qual foi criado). O estudo de impacto ambiental e o relatório de impacto ambiental são instrumentos para prevenir, impedir e remediar eventuais impactos causados por determinado empreendimento. Eles são instrumentos para torná-lo sustentável ambientalmente, para criar o elo entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental.

Nunca foi a intenção do legislador a imposição a um único empreendedor a obrigação de manter dados atualizados de todos os empreendimentos e gerar estudos sistematicamente para os diversos impactos dos vários empreendimentos. Tanto essa não era a intenção do legislador, que o ordenamento pátrio prevê a existência de outros instrumentos, como o chamado Zoneamento Econômico Ecológico (ZEE).

Conforme exposto no site do Ministério do Meio Ambiente, o ZEE é instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente regulamentado pelo decreto federal nº 4.297/2002, o ZEE tem como objetivo, em linhas gerais, viabilizar o

desenvolvimento sustentável a partir da compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a conservação ambiental.

Para tanto, parte do diagnóstico dos meios físico-biótico, socioeconômico e jurídico-institucional e do estabelecimento de cenários exploratórios para a proposição de diretrizes legais e programáticas para cada unidade territorial (zona) identificada, estabelecendo, inclusive, ações voltadas à mitigação ou correção de impactos ambientais danosos eventualmente identificados.

De fato, dadas às especificidades ambientais, sociais, econômicas e culturais existentes, as vulnerabilidades e as potencialidades também são distintas, e, conseqüentemente, o padrão de desenvolvimento não pode ser uniforme. Uma característica do ZEE é justamente valorizar essas particularidades, que se traduzem no estabelecimento de alternativas de uso e gestão que oportunizam as vantagens competitivas do território.

Da mesma forma nunca foi a intenção do Legislador tornar o Estudo de Impacto ambiental um meio em si mesmo. Ele é um instrumento para conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental da melhor forma possível. Em nenhum momento impôs que ficasse a cargo do empreendedor garantir que os dados que são utilizados são os mais atuais que os dados oficiais.

Há ainda que se ressaltar a questão da Legitimidade do empreendedor de coordenar os dados de todos os empreendimentos de significativo impacto ambiental. O entendimento ministerial cria uma real usurpação do poder de fiscalização do órgão ambiental.

Isso fica evidente quando se analisa o Ordenamento Jurídico. Cite-se, por exemplo, o disposto sobre o Plano de área previsto no Decreto 4.871/2003: é da responsabilidade do órgão ambiental competente coordenar a elaboração do Plano de Área, inclusive com a convocação oficial e cientificação dos responsáveis pelas instalações, para realização do trabalho de consolidação<sup>11</sup>.

Há que se salientar que a impossibilidade de imposição não se confunde com compromissos de auxílio mútuo firmados voluntariamente entre empresas de uma mesma região geográfica, Corpo de Bombeiros e Defesa Civil, que podem prever

o acionamento de equipamentos, materiais e recursos humanos, uns dos outros, com o objetivo de conjugar os esforços dos participantes e ter uma ação de resposta mais eficaz a uma emergência.

É o que prevê o art. 3º do Decreto 4.871/2003 que dispõe sobre Planos de Áreas para o combate à poluição por óleo em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências:

Art. 3º Os Planos de Emergência Individuais, nas áreas de concentração sujeitas ao risco de poluição, serão consolidados em um único Plano de Área.

(...)

§ 2º Incumbe ao órgão ambiental competente:

I - coordenar a elaboração do Plano de Área, articulando-se com as instituições públicas e privadas envolvidas;

II - proceder à convocação oficial para realização do trabalho de consolidação, identificando as áreas abrangidas pelo Plano de Área e seus respectivos limites;

(...)

Com relação ao Plano de Área há ainda que se destacar as disposições trazidas pelo Decreto nº 4.871/2003, especialmente aquelas descritas nos artigos 3º e 7º. É responsabilidade de o órgão ambiental competente coordenar a sua elaboração, inclusive com a convocação oficial e identificação dos responsáveis pelas instalações, para realização do trabalho de consolidação;

Há que se destacar que a Resolução CONAMA nº 398/08, nos §§3º e 4º, do art. 3º<sup>2</sup>, possibilita o compartilhamento de uma mesma estrutura organizacional, recursos e procedimentos pelo conjunto de instalações desde que sejam de um mesmo empreendedor.

O mesmo entendimento pode ser aplicado ao chamado Plano Diretor presente em condicionantes de licença ambiental. A elaboração de Plano Diretor em Municípios tem sido exigida em procedimentos de licenciamento ambiental, com fundamento no art. 41, inciso V e § 1º, da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), na

---

<sup>2</sup> § 3º Cada Plano de Área deverá estar concluído no prazo de cento e oitenta dias a contar da data de convocação, podendo ser prorrogado pelo prazo de noventa dias, a critério do órgão ambiental competente.

§ 4º Na elaboração dos Planos de Área deverão ser considerados, além dos recursos previstos nos Planos de Emergência Individuais, as ações conjuntas e outros elementos necessários para a resposta a quaisquer incidentes de poluição por óleo.

área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Por vezes há a tentativa de imposição ao Empreendedor a elaboração do Plano Diretor. Ocorre que na prática revela-se inviável o cumprimento de condicionante de licença ambiental com tal exigência, em razão dos seguintes fundamentos, expostos no Documento Interno Petrobras, na Circular do Jurídico 203/2006:

- 1) a elaboração de Plano Diretor é de iniciativa privativa do Município;
- 2) a atividade de elaboração dos planos diretores deve ser custeada pelos mecanismos previstos na Constituição Federal (tributos que são arrecadados diretamente pelo Município ou pelos que lhe são repassados pela União ou pelos Estados);
- 3) não existe qualquer autorização constitucional para, através do mecanismo da compensação ambiental, transferir ao responsável por empreendimentos de significativo impacto ambiental, o ônus de arcar com as despesas de Política Pública do Estado;
- 4) o plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, deve ser aprovado por lei municipal e integra o processo de planejamento municipal;
- 5) as condicionantes de licenças ambientais devem guardar estrita correlação com o empreendimento ou atividade em procedimento de licenciamento ambiental.
- 6) empreendimentos de significativo impacto regional ou nacional têm, em geral, sua área de influência em inúmeros municípios. Exigir do empreendedor, nesses casos, a elaboração ou o custeio de planos diretores de diversos municípios ofende aos princípios da razoabilidade e da livre concorrência, bem como impossibilita o cumprimento dos prazos previstos no licenciamento ambiental.

Portanto, é de questionável constitucionalidade tal exigência em face da ausência de previsão de elaboração ou custeio do Plano Diretor pelo empreendedor. No entanto, a legislação até que seja declarada inconstitucional, presume-se válida. Ainda que constitucional tal exigência, seria necessária prévia regulamentação desse dispositivo, mediante o estabelecimento de critérios de como tal “compensação” seria aplicada. Nesse sentido, destacam-se alguns aspectos, também expostos no Documento Interno Petrobras, na Circular do Jurídico 203/2006:

- 1) Em razão do fato de que cada Município só tem um Plano Diretor, há necessidade de ser regulamentada a forma pela qual vários empreendimentos de significativo impacto ambiental deveriam “ratear” e “em que proporção” os recursos técnicos e financeiros para elaboração do Plano Diretor;

- 2) sem regulamentação, não haveria controle dos recursos despendidos, quer sejam técnicos ou financeiros para elaboração do Plano Diretor, já que não existe poder de polícia do empreendedor;
- 3) deveria a Lei Orçamentária de cada Município definir a forma de ingresso e disponibilização desses recursos, quais os empreendimentos sujeitos a tal obrigação e os seus limites.

Por tais motivos, quer pela inconstitucionalidade ou pela falta de regulamentação, a exigência não deveria ocorrer em processos de licenciamento ambiental ou por qualquer outro instrumento. Dessa forma, as condicionantes ou exigências neste sentido poderão ser objeto de pedido de revisão, seguido, se necessário, dos recursos cabíveis na esfera administrativa e, por último, ao Poder Judiciário.

## DA INGERÊNCIA NAS ATRIBUIÇÕES DO ÓRGÃO AMBIENTAL (IEMA)

Antes de tudo há a necessidade de que se façam algumas ponderações. Cabe ressaltar que muitas vezes as alegações de que os Estudos de Impacto Ambiental apresentados para a obtenção de Licenças ambientais não abrangiam os aspectos cumulativos e sinérgicos ocorrem mesmo com a existência de anuência do órgão ambiental licenciador e inclusive de seu corpo técnico (muitas vezes inexistentes nos órgãos ministeriais), que fundamentou a decisão que possibilitou a emissão da licença pleiteada, inclusive aplicando condicionantes para diminuição dos impactos. Conforme Luis Paulo Sirvinkas (2013, pág. 218):

O órgão público ambiental não está vinculado à análise do EPIA apresentado pela equipe técnica multidisciplinar. Cuida-se de um ato discricionário, este, por seu turno, não precisa ser fundamentado, desde que não ultrapasse os limites determinados por lei (teoria dos motivos determinantes). No entanto, na área ambiental é recomendado que o ato discricionário seja fundamentado (motivado) para afastar quaisquer dúvidas sobre a lisura do poder público.

O órgão público ambiental, verificando que a atividade ou a obra é potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, exigirá a realização do EPIA. Nessa oportunidade, o órgão ambiental fornecerá ao postulante ou ao empreendedor o Termo de Referência, contendo todas as exigências necessárias que deverão ser analisadas pela equipe técnica. Esse termo de referência é destinado à equipe técnica multidisciplinar.

Assim, aceitar ou não o Estudo de impacto ambiental é competência única e exclusiva do órgão ambiental licenciador. Usando de suas atribuições, a partir da análise das justificativas apresentadas pelo empreendedor foi feito juízo de valor em que foram ponderados diversos fatores, inclusive a preservação ambiental e o direito

à livre iniciativa, passando também pelo interesse estatal no desenvolvimento sustentável, conforme Frederico Amado (2013, pág. 138):

Com efeito, tome-se como exemplo um projeto de criação de uma usina hidrelétrica. A legislação ambiental é genérica, devendo o licenciamento adentrar as peculiaridades do caso concreto, precisamente ponderando os danos ambientais com os benefícios a serem gerados à luz das necessidades energéticas do país, podendo-se considerar que essa decisão tem mais a natureza jurídica de ato político do que simplesmente administrativo.

Crê-se não ser possível que o poder judiciário analise a viabilidade ambiental de determinado empreendimento poluidor, sendo atribuição do poder executivo cujo licenciamento apenas poderá ser revisto se constatada alguma ilegalidade.

Neste sentido já se decidiu o STF:

(...) 5. Se não é possível considerar o projeto como inviável do ponto de vista ambiental, ausente nesta fase processual qualquer violação de norma constitucional ou legal, potente para o deferimento da cautela pretendida, a opção por este projeto escapa inteiramente do âmbito desta suprema corte dizer sim ou não à transposição não compete ao juiz, que se limita a examinar os aspectos normativos, no caso, para proteger o meio ambiente. (ACO – MC Agr. 876, de 19.12.2007)

Não havendo grave defeito no estudo apresentado não podem os Ministérios Públicos ingerir sobre a validade das licenças emitidas sob pena de grave violação do princípio da separação dos poderes. É o que prega Alexandre de Moraes (2006, pág. 389):

Não existirá, pois, um estado democrático de direito, sem que haja poderes de estado e instituições, independentes e harmônicos entre si, bem como previsão de direitos fundamentais e instrumentos que possibilitem a fiscalização e a perpetuidade desses requisitos. Todos estes temas são de tal modo ligados que a derrocada de um, fatalmente, acarretará a supressão dos demais, com o retorno do arbítrio e da ditadura.

No mesmo sentido Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2006, pág. 227):

A distinção entre os atos discricionários e atos vinculados tem importância fundamental no que diz respeito ao controle que o poder judiciário sobre eles exerce. Com relação aos atos vinculados, não existe restrição, pois, sendo todos os elementos definidos em lei, caberá ao judiciário examinar, em todos os seus aspectos, a conformidade do ato com a lei, para decretar a sua nulidade se reconhecer que essa conformidade inexistiu. Com relação aos atos discricionários, o controle judicial é possível, mas terá que respeitar a discricionariedade administrativa no limites em que ela é assegurada à Administração Pública pela lei. Isto ocorre precisamente pelo fato de ser a discricionariedade um poder delimitado previamente pelo legislador; este, ao definir determinado ato, intencionalmente deixa um espaço para a livre decisão da Administração Pública, legitimando previamente a sua opção; qualquer delas será legal. Daí porque não pode o poder judiciário invadir esse espaço reservado, pela lei, ao administrador, pois, caso contrário, estaria

substituindo, por seu próprio critérios de escolha, a opção legítima feita pela autoridade competente com base em razões de oportunidade e conveniência que ela, melhor do que ninguém, pode decidir diante de cada caso concreto.

É certo que a norma prevê que o EIA (Estudo de Impacto Ambiental) apresente as propriedades cumulativas e sinérgicas de seus estudos. Ocorre que a norma não prevê de que forma isso se deve dar. Veja bem, para que seja exigível uma conduta, ela deve ser prevista no ordenamento jurídico.

Além disso, há que se considerar que ainda que defasados, os dados são oficiais. Muito cuidado deve se tomar quando o Estudo a ser anulado foi realizado com dados oficiais e aprovado pelo órgão ambiental fiscalizador (IEMA). Assim, afirmar que um estudo não abrange os efeitos cumulativos e sinérgicos de determinado impacto de forma cabal, ainda que os dados utilizados sejam oficiais é afirmar que ele desconsidera os próprios dados que servem de base para todo o estudo.

Dessa forma, se, para a aferição do EIA são colhidos dados oficiais de instituições públicas, além de estudos feitos por renomadas instituições de pesquisa, há a conclusão que o órgão ministerial desconsidera qualquer dado apresentado, se não estiver conforme seu entendimento. Isso gera grave incerteza jurídica.

Cabe ressaltar que esses dados já podem por si só servir como base para apontar e induzir os efeitos sinérgicos em determinado empreendimento. Utilizar dados públicos e aplicá-los junto com seu impacto é efetivamente dar cumulatividade e sinergia.

Ora o EIA é desenvolvido dessa forma, aplicando dados dos demais empreendimentos, da sociedade e do meio em si ao seu empreendimento e de posse deles apontar soluções para a minimização dos impactos. Segundo a lição de Auro de Quadros Machado (2012, pág. 122).

(...) a publicidade é um dos pilares do Estudo de Impacto ambiental. A lei federal nº 10.650/2003 em seu artigo 1º dispõe sobre o acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA. Esta lei obriga aos órgãos integrantes do SISNAMA, da administração pública, seja direta ou indireta, a permitir o acesso público de qualquer indivíduo ao documento que tratem de matéria ambiental, independentemente da comprovação de interesse específico, mediante requerimento escrito, no qual assumirá a obrigação de não utilizar

as informações colhidas para fins comerciais, sob as penas da lei civil e penal.

Há ainda que se ressaltar que se o órgão ministerial discutir ato do poder administrativo que aceitou o EIA apresentado, mesmo sendo justificado, da mesma forma deve fundamentar eventual anulação do ato administrativo. De maneira diversa, qualquer licenciamento em vigor no Brasil poderá ter licença caçada por mera manifestação do Ministério Público.

O legislador destinou ao Poder Administrativo a prerrogativa da fiscalização dos Estudos apresentados pelo Empreendedor, regulamentando sua atuação, capacitando seus agentes e estruturando seus órgãos de modo a caminhar de modo a auxiliá-lo na busca do desenvolvimento sustentável.

A busca por um estudo que seja mais qualitativo deve ser feita de forma ponderada sob o risco de usurpação do papel de outro ente. A discussão deve ser feita, ao lado do órgão legitimado, durante a realização dos Estudos, sob pena de sobreposição de um direito em relação a outro, (meio ambiente sobre desenvolvimento econômico), o que vai contra o espírito constituinte elencado pelo legislador, como de maior interesse da sociedade.

## DA INVIABILIDADE FÁTICA

Ocorre que as exigências de estudos específicos de impacto sinérgico e cumulativo pleiteados buscam um resultado mais abrangente – monitorar de forma contínua os impactos dos diversos empreendimentos em determinada região, o que é mais do que a norma exige.

Não se discute se essa interpretação extensiva da norma é mais benéfica para o meio ambiente. O que se discute é que essa interpretação não pode servir como instrumento para impedir a emissão da licença ao empreendedor.

O que se busca é a criação de uma forma de análise concreta dos diversos empreendimentos. Uma aferição do real impacto cumulativo e sinérgico que eles impõem ao ambiente. Ocorre que, conforme dito alhures, não é isso que a norma exige e nem prevê meios para que o empreendedor possa fazer.

Não há a exigência de que o Empreendedor tenha o controle sobre cada aspecto de cada empreendimento da região foco do estudo. Também não tem controle sobre todos os dados que foram apresentados ao órgão licenciador. Apenas este detém esses dados. Conforme análise de Paulo Affonso Leme Machado (2012, pág. 229):

(...) A existência do sigilo industrial e comercial não deve visar à sonegação de justas informações ambientais. Protegem-se a propriedade industrial e o direito autoral no sentido de valorizar-se o esforço inventivo do ser humano e a alocação de investimentos, que não devem ser agredidos pela “pirataria” e/ou espionagem industrial ou comercial. Há de se efetuar o balanceamento constante dos direitos e interesses a serem levados em conta – sanidade ambiental e lucratividade empresarial – para se buscar o adequado equilíbrio”.

Há ainda que se reiterar diversos empecilhos para a imposição do controle pelo Empreendedor:

- o trabalho de gerenciamento das informações à cargo do Empreendedor tem limitações fáticas – não poderá, por exemplo, coagir outro empreendedor a apresentar dados – prerrogativa do ente Administrativo;
- a análise da cessão ou não das informações por parte do empreendedor é claro exercício do poder discricionário do ente Administrativo
- Os dados serão geridos pelo mesmo ente que busca a obtenção da licença;
- Não há qualquer regulamentação para a atuação do empreendedor como guarda das informações.
- O empreendedor possui expertise para sua área de atuação – empreendimentos de grande impacto podem afetar de diversas formas o meio, dependendo de qual é sua natureza.

Assim, a imposição de estudo de impactos sinérgicos de todos os empreendimentos de determinada região a um único empreendedor é medida ilegal e inócua.

## DA ALTERNATIVA VIÁVEL - CONSEMA

Por todo o exposto fica claro que impor ao Empreendedor a gestão de dados dos diversos empreendimentos é medida de pouca valia para a melhoria da eficiência dos Estudos realizados: Avaliação de Impacto Cumulativo e Sinérgico.

Além da utilização de instrumentos como as ZEE já discutidas, poderá o legislador criar um sistema de maior participação dos diversos órgãos, públicos, privados e paraestatais. Pode-se citar, por exemplo, os conselhos estaduais de

trabalho, como o Conselho Estadual de Trabalho, Emprego e Geração de Renda do Estado do Rio de Janeiro – CETERJ.

O CETERJ tem como objetivo estabelecer prioridades, diretrizes e acompanhar a aplicação dos recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) alocados no Estado, para a implementação de políticas públicas de geração de emprego, trabalho e renda, conforme termos das Resoluções do CODEFAT (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador).

Sua existência foi instituída pela Lei nº 5.240 de 14 de Maio de 2008. O conselho estadual de trabalho, emprego e geração de renda do Estado do Rio de Janeiro - CETERJ é composto por três bancadas representadas pelas Centrais Sindicais (Trabalhadores), Federações Empresariais (Empresários) e Secretarias Estaduais (Governo), onde as três possuem igual poder de voto. O Conselho integra o Sistema Público de Emprego e é vinculada à Secretaria de Estado de Trabalho e Renda - SETRAB.

No âmbito do meio ambiente, pode-se elencar como órgão gestor o próprio órgão ambiental ou ainda o Conselho Estadual do Meio Ambiente, no Espírito Santo chamado de CONSEMA (Conselho Estadual do Meio ambiente) órgão formado paritariamente por representantes da Sociedade Civil que tenham representatividade na comunidade, por representantes do Setor Empreendedor, e por representantes da Administração Pública.

A utilização dos chamados conselhos pode dar maior legitimidade ao processo de colheita, análise e repasse de informações dos diversos empreendimentos e ainda pode facilitar a tomada de decisões pela expertise intrínseca de seus membros.

## **SOBRE A METODOLOGIA DE ESTUDO**

Para a pesquisa original foi realizada uma sistemática pesquisa bibliográfica e on-line sobre estudos de impactos ambientais cumulativos e sinérgicos, abordando sua origem, embasamento teórico, científico e conceitual, normas e exigências legais, metodologias, indicadores, experiências (inclusive jurisprudências) e dificuldades de aplicabilidade, relatados na literatura nacional e internacional.

O presente trabalho teve como base Ofício emitido pelo Ministério Público Federal a diversas empresas de grande porte do Estado do Espírito Santo. Tendo em vista o interesse meramente acadêmico, buscou-se o máximo sigilo dos detalhes do Documento Oficial.

Foram utilizadas obras literárias principalmente de Direito Ambiental de autores brasileiros. Textos on-line foram utilizados de forma sistemática como base comparativa às obras literárias, não destoando significativamente.

Páginas de Institutos Públicos como o IEMA e o IBAMA e Palácio do Planalto foram utilizados principalmente como fornecedores de normas atualizadas e em menor grau de base conceitual para elementos do direito ambiental.

Também foram utilizadas obras acadêmicas para enriquecimento da base conceitual de institutos recentes do direito ambiental.

A partir da revisão do material coletado, procedeu-se a análise do cenário brasileiro na regulamentação e realização do EIA-RIMA, das críticas aos estudos realizados e ainda a análise da atuação dos órgãos fiscalizadores, além da apresentação de recomendações como forma de subsídio para uma possível implementação conjunta dos diversos seguimentos da sociedade no Brasil.

## **DOS RESULTADOS ESPERADOS**

O presente trabalho teve por objetivo expor a crescente preocupação gerada principalmente à categoria empresarial do Estado do Espírito Santo sobre a recente prática dos Ministérios Públicos Federal e Estadual que busca impor que a coordenação dos Estudos de Impacto Sinérgico e Estudo de Impacto Cumulativo recaiam exclusivamente ao Empreendedor.

Este trabalho busca fundamentar o porquê tal prática é inviável sob o ponto de vista jurídico e sob o ponto de vista fático.

Por fim busca o presente trabalho criar opções viáveis ao resultado esperado pelo ente Ministerial que são a utilização de instrumentos como o Zoneamento Econômico Estratégico e o CONSEMA.

## **DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho não teve como objetivo esgotar o tema, mas lançar indagações sobre as práticas dos Parquet's nos licenciamentos do Estado do Espírito Santo servindo mais como parâmetro para futuros e mais completos trabalhos.

A dúvida lançada sobre a atuação dos Ministérios Públicos no caso apresentado não visa a crítica destrutiva, mas sim a construtiva. Eles são bastiões da defesa dos interesses da sociedade e as considerações são para legitimar a defesa do meio ambiente.

## **CONCLUSÃO**

Conforme exposto o legislador elencou o Meio Ambiente equilibrado e o desenvolvimento sustentável como princípios norteadores do Estado brasileiro. A aparente incompatibilidade entre a preservação ambiental e desenvolvimento econômico pode ser suprida por outro instrumento previsto no ordenamento jurídico qual seja o licenciamento ambiental.

Com a justificativa da defesa dos interesses da sociedade, o Ministério Público tem atuado cada vez mais de forma a fiscalizar os procedimentos de emissão de Licenças pelos órgãos ambientais, seja contestando as decisões tomadas, seja apresentando caminhos alternativos para que os empreendimentos tornem-se ambientalmente mais sustentáveis.

Uma das ações implementadas é o incremento da exigência de Estudo de Impacto Sinérgico e da Avaliação de Impacto Cumulativo de forma mais abrangente e ainda o repasse da responsabilidade pela gestão dos Estudos aos empreendedores sob pena de não emissão das licenças ambientais, ou anulação das já emitidas.

A interpretação dada pelos Ministérios Públicos no Estado do Espírito Santo, no entanto esbarra em diversos problemas: já existem outros tipos de instrumentos que atuam exatamente da forma pretendida, entre eles o Zoneamento Econômico Estratégico; todo o procedimento é público e é dada oportunidade a todos (inclusive aos próprios Ministérios Públicos) sobre a validade dos Estudos realizados; uma vez que a forma de Estudo fosse implementada haveria ingerência nas atribuições do órgão licenciador (IEMA); há por fim inviabilidade fática já que não tendo competência para impor sanções, o empreendedor não pode obrigar outros empreendedores à cederem informações; não há procedimento para a gestão das informações e não existe previsão sobre custeio de todo o procedimento.

A alternativa apontada pela análise é de se criar comitê gestor da mesma forma já existente em outras áreas, como segurança pública, águas, trabalho ou saúde, com a participação de uma gama maior de entes de forma a tornar mais democrática a tomada de decisões, tornando ainda a atuação mais impessoal.

Essas decisões na verdade são exemplos dos mecanismos criados pelo próprio sistema para o equilíbrio dos poderes bem como para a garantia dos direitos e garantias constitucionais.

Dessa forma, a prática de impor ao Empreendedor a elaboração de Estudos de Impacto Sinérgico e Avaliação de Impacto Cumulativo nos parâmetros impostos pelos Ministérios Públicos no Estado do Espírito Santo é medida ineficiente e que fere direitos e garantias previstos na Constituição Federal.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. Direito Ambiental Esquematizado. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. Manual de Direito Ambiental. 11ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 6a. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MORAIS, Alexandre de. Direito Constitucional. 20a. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 20ª Ed. São Paulo, 2012.

MACHADO, Auro de Quadros. Licenciamento Ambiental : Atuação preventiva do Estado à luz da Constituição da República Federativa do Brasil, Porto Alegre, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 19ª Ed. São Paulo, 2006.

Ministério do Meio Ambiente, <http://www.mma.gov.br/>

Regimento Interno do CONSEMA – ES,

[http://www.meioambiente.es.gov.br/download/Regimentointerno\\_07.pdf](http://www.meioambiente.es.gov.br/download/Regimentointerno_07.pdf)

<http://www.meioambiente.es.gov.br>

Oliveira, Valéria Regina Salla de. Impactos cumulativos na avaliação de impactos ambientais: fundamentação, metodologia, legislação, análise de experiências e formas de abordagem / Valéria Regina Salla de Oliveira. -- São Carlos : UFSCar, 2008. 160 f. Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2008. 1. Impacto ambiental. 2. Avaliação de impacto ambiental. 3. Impacto cumulativo. 4. Planejamento urbano. I. Título.

[http://www.btdt.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado//tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=2224](http://www.btdt.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2224)

ALVES DIBO, Ana Paula – A inserção de impactos ambientais cumulativos em Estudo de Impacto Ambiental: o caso do setor sucroenergético paulista/Ana Paula Alves Dibor; Orientador Tadeu Fabricio Malheiros. São Carlos, 2013. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências da Engenharia Ambiental e Área de Concentração em Ciências da Engenharia Ambiental - - Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2013. 1. Impactos Cumulativos. 2. Etanol de cana-de-açúcar. 3. Estudo de Impacto Ambiental. 4. Licenciamento Ambiental. 5. Impactos Ambientais. 6. Avaliação de Impacto Ambiental. I. Título.

<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18139/tde-09012014-152837/pt-br.php>

Documento Interno Petrobras, na Circular do Jurídico 203/2006.