

3. COMENTÁRIOS À JURISPRUDÊNCIA

3.1. FUNDAMENTOS DA INDISPENSABILIDADE DA EXIGÊNCIA DE EIA/RIMA PARA LICENCIAMENTO DE CULTURAS E USINAS DE CANA DE AÇÚCAR

MAURO DA FONSECA ELLOVITCH

Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais

Coordenador das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente das Comarcas

Integrantes das Sub-Bacias do Paracatu e Urucuia

1. Introdução

O plantio da cana de açúcar e sua utilização no setor energético é tema crucial na atual conjuntura socioeconômica brasileira. Visando reduzir a utilização de combustíveis fósseis e fomentar o desenvolvimento de nova e lucrativa atividade econômica, o governo federal vem cada vez mais incentivando o cultivo da cana de açúcar e a produção de álcool combustível.

Se a utilização desse combustível gera menos poluição, o mesmo não pode ser dito a respeito de sua produção, da maneira como é feita atualmente. Na ânsia de atender a interesses econômicos da ordem de bilhões de dólares, diversos órgãos governamentais têm ignorado requisitos necessários para a avaliação da viabilidade e adequação ambiental de empreendimentos do setor sucroalcooleiro.

O objetivo deste trabalho é apresentar uma breve contextualização do Licenciamento Ambiental, do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental como corolários do Princípio da Prevenção, passando a discorrer sobre a ilegalidade na dispensa do EIA/RIMA que vem sendo perpetrada em benefício do milionário aproveitamento agroindustrial da cana de açúcar.

2. Princípio da prevenção

Se os princípios são normas de aplicabilidade difusa que ordenam, orientam e vinculam as regras aplicáveis em um sistema jurídico, sua notória importância é ainda mais destacada no direito ambiental. Nesse ramo do Direito, composto de inúmeros dispositivos legais e normativos não codificados, somente conhecendo seus princípios podemos extrair uma funcionalidade sistêmica e realizar verdadeiramente sua potencialidade. Do escólio de MIRRA (2008), extraímos a importância dos

princípios para o direito ambiental:

Por todas as razões acima mencionadas é que se torna fundamental dedicar atenção maior ao estudo e à análise dos princípios do Direito Ambiental, pois:

- a) são os princípios que permitem compreender a autonomia do Direito Ambiental em face dos outros ramos do Direito;
- b) são os princípios que auxiliam no entendimento e na identificação da unidade e coerência existentes entre todas as normas jurídicas que compõem o sistema legislativo ambiental;
- c) é dos princípios que se extraem as diretrizes básicas que permitem compreender a forma pela qual a proteção do meio ambiente é vista na sociedade;
- d) e, finalmente, são os princípios que servem de critério básico e inafastável para a exata inteligência e interpretação de todas as normas que compõem o sistema jurídico ambiental, condição indispensável para a boa aplicação do Direito nessa área.

Quando se trata da proteção ao meio ambiente, é cediço que a atuação deve ser voltada para a prevenção da degradação. O norte da atuação ambiental deve ser sempre evitar (ou, ao menos minimizar) o dano que, uma vez consumado, jamais poderá ser recuperado integralmente. Por mais que existam técnicas modernas destinadas à reparação material do impacto ambiental e instrumentos destinados à compensação da poluição, o meio ambiente atingido nunca retornará ao *status quo ante*, visto que toda a sistemática do ecossistema é abalada. Neste diapasão, a prevenção do dano deve sempre prevalecer sobre a reparação posterior. A priorização da atuação cautelar *pro sanitas et pro natura* é o que se convencionou chamar de *princípio da prevenção*. MILARÉ (2005, p. 166) corrobora esse entendimento:

O princípio da prevenção é basilar em Direito Ambiental, concernindo à prioridade que deve ser dada à medida que evitem o nascimento de atentados ao ambiente, de molde a reduzir ou eliminar as causas de ações suscetíveis de alterar sua qualidade. Tem razão Ramón Martín Mateo quando afirma que os objetivos do Direito Ambiental são fundamentalmente preventivos. Sua atenção está voltada para momento anterior à consumação do dano – o do mero risco. Ou seja, diante da pouca valia da simples reparação, sempre incerta e, quando possível, excessivamente onerosa, a prevenção é a melhor, quando não a única, solução.

Pode-se dizer, com segurança, que o princípio da prevenção é o alicerce de todo

o direito ambiental. Seu corolário lógico é a implantação de instrumentos e medidas para avaliar previamente a adequação ambiental de obras, atividades e empreendimentos, com base na *potencialidade* poluidora. Analisando previamente o risco, impede-se a ocorrência da poluição e se impõem condições para que os impactos advindos sejam somente aqueles indispensáveis para o desenvolvimento sustentável. Administrativamente, os principais instrumentos decorrentes do princípio em lume são o licenciamento ambiental e o estudo prévio de impacto ambiental.

3. Licenciamento ambiental

Conforme a Resolução CONAMA nº 237/97, o *licenciamento ambiental* é um 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.

Somente passando pelo procedimento do licenciamento é possível obter a *licença ambiental*, o ato administrativo autorizador para localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento potencialmente agressivo ao “[...] conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas¹”.

Não nos aprofundaremos acerca da controvérsia doutrinária sobre a natureza jurídica da licença ambiental (doutrinadores respeitados defendem que, apesar do nome, na realidade trata-se de autorização², pois sua concessão não seria ato vinculado e poderia ser revogada por critérios de conveniência e adequação ambiental).

O importante é sabermos que o licenciamento ambiental é exercício de poder de polícia para avaliação e limitação do exercício de atividade diante do direito difuso ao meio ambiente saudável. A União impõe esse procedimento como regra geral. Passando pelo crivo do procedimento administrativo do licenciamento, o empreendedor passa a poder instalar e operar sua obra ou atividade, obedecendo às limitações e condições impostas. Ao explicar a natureza e a finalidade do licenciamento ambiental, Fink (2002, p. 3) deixa evidente que essa crucial atividade estatal decorre diretamente do princípio da prevenção:

¹ Art. 3º, I, da Lei nº 6.938/81.

² Para conhecer mais sobre a discussão acerca da natureza jurídica da licença ambiental, vide Trennepohl (2007, p. 11-13).

Como uma das funções constitucionalmente definidas do Estado é a de conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, o licenciamento ambiental, como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, faz parte da tutela administrativa preventiva, ou seja, visa à preservação do meio ambiente, prevenindo a ocorrência de impactos negativos ou minorando-os ao máximo. Dentro desse contexto de evitar a degradação ambiental, o licenciamento exerce controle prévio das atividades que, de modo geral, tendem a causar essa degradação.

Assim sendo, o procedimento de licenciamento ambiental deve obrigatoriamente conter os melhores estudos possíveis para prevenir impactos ambientais não sustentáveis. De todos os documentos, relatórios e estudos previstos para o licenciamento ambiental, o mais importante, sem sombra de dúvida, é o Estudo de Impacto Ambiental (EIA).

4. Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)

A exigência de avaliação prévia do impacto ambiental já era prevista como instrumento de proteção ambiental desde a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81):

Art. 9º. São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

[...]

III - a avaliação de impactos ambientais;

A Carta Magna, ao dispor sobre o meio ambiente, aprimorou este instrumento, definindo o estudo prévio de impacto ambiental como requisito constitucional para assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

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;

A condição da avaliação prévia de impacto ambiental como componente intrínseco ao licenciamento também foi explicitada como Princípio nº 17 pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio 92, que resultou em declaração da qual o Brasil é signatário (e, portanto, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro). Vejamos a redação do precitado princípio:

PRINCÍPIO 17 DA ECO-92 – A avaliação de impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser empreendida para as atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente e que dependam de uma decisão de autoridade nacional competente.

Podemos definir o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) como um estudo público, realizado por equipe multidisciplinar independente, custeado pelo empreendedor, para analisar a viabilidade da obra ou atividade, os impactos positivos e negativos advindos e as medidas necessárias para minimizar eventual degradação, sempre considerando as alternativas locacionais e tecnológicas disponíveis. Trata-se de um conjunto de estudos altamente técnicos, que (ao menos na teoria) *não se destina a fazer defesa do empreendimento*, mas sim considerá-lo no contexto socioambiental para avaliar sua adequação, podendo até indicar a impossibilidade de sua instalação no local indicado, por se apresentar insustentável para aquele ecossistema.

Como o EIA emprega primordialmente linguagem técnica, ele é acompanhado do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), que nada mais é do que a materialização do EIA (SIRVINSKAS, 2003, p. 73) em uma linguagem simples, tornando-o compreensível para o público em geral, amparado pelo princípio da publicidade. A normatização do EIA/RIMA é dada pela Resolução CONAMA nº 01/1986, que foi recepcionada pela Carta Magna de 1988, com as alterações incorporadas pela Resolução CONAMA nº 237/97. Fiorillo (2003, p. 70) resume o conteúdo da Resolução CONAMA 01/1986:

A Resolução CONAMA 1/86 tratou do tema, exemplificando situações em que o EIA se fazia necessário, tornando-o obrigatório nas hipóteses descritas no art. 2º da resolução, por considerá-las significativamente impactantes ao meio ambiente.

Aludida Resolução CONAMA 1/86 tratou também de contemplar as alternativas tecnológicas e localização do projeto, confrontando-as com as hipóteses de não execução

deste; de identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade; de definir os limites da área geográfica a ser diretamente ou indiretamente afetada pelos impactos (área de influência do projeto), considerando, ainda, a bacia hidrográfica na qual se localiza e os planos e programas governamentais propostos e em implantação na área de influência do projeto e sua compatibilidade.

Ante o exposto, concluímos que o EIA/RIMA é um procedimento qualificado e específico, exigido constitucionalmente e com características determinadas por instrumento normativo. Por isso, é de uma obviedade singular que não pode ser dispensado ou substituído quando se tratar de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

5. Licenciamento ambiental de empreendimentos do setor sucroalcooleiro no Estado de Minas Gerais

Segundo dados da CONAB (2008), Minas Gerais ocupa o terceiro lugar entre os maiores produtores de cana de açúcar do Brasil, atrás de São Paulo e Paraná, com uma previsão de produção para a safra de 2007/2008 de mais de 38 milhões de toneladas. Para a safra 2008/2009, a previsão é de uma colheita de 43 milhões de toneladas, alta de 177% no período de seis anos.

O crescimento do setor sucroalcooleiro em Minas Gerais tinha tudo para ser motivo para comemorações, se não fosse acompanhado do desrespeito às normas que regem o direito ambiental. De acordo com a Folha de São Paulo, um total de 142 mil hectares de cerrado (o equivalente ao tamanho da cidade de São Paulo) considerados prioritários para abrigar unidades de conservação, foram transformados em canavial na safra 2006/2007. O segundo Estado que mais desmata áreas protegidas de cerrado é Minas Gerais. Ademais, de toda a colheita de cana no Estado, apenas 19,4% é mecanizada.

A competência para o licenciamento ambiental estadual (art. 5º da Resolução CONAMA 237/97) foi delegada ao Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM), órgão normativo, colegiado, consultivo e deliberativo, subordinado à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), instituído pelo Decreto nº 18.466, de 29 de abril de 1977. O COPAM vem concedendo licenças ambientais para a instalação e operação de usinas e culturas de cana de açúcar sem a exigência de apresentação de EIA e de seu correspondente RIMA e com permissão para o emprego de fogo como método despalhador na colheita, infringindo diretamente dispositivos da Constituição Federal e da Resolução CONAMA nº 01/1986.

Para dispensar a exigência de EIA/RIMA para o licenciamento de empreendimentos do setor sucroalcooleiro, tem utilizado as mais diversas escusas. Em relação às plantações de cana, argumenta o COPAM que essas não fazem parte do complexo agroindustrial das usinas (mesmo quando pertencem a um único empreendedor ou são feitas exclusivamente para fornecimento de matéria prima a uma usina específica) e, portanto, não estariam previstas expressamente no rol do artigo 2º da Resolução CONAMA 01/1986. Já para as usinas, a justificativa que vem sendo utilizada fundamenta-se no Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE, previsto em nível federal no Decreto Federal nº 4.297/02, para ser

[...] 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, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população (art. 2º do Decreto Federal 4.297/02).

No Estado de Minas Gerais, o ZEE desvirtuou-se, deixando de “[...] assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade”, para atender a interesses econômicos do setor sucroalcooleiro ao dispensar o EIA-RIMA para o cultivo e exploração da cana de açúcar. Nos tópicos seguintes, apresentaremos os fundamentos pelos quais a dispensa de EIA/RIMA é ilegal, na mais ampla acepção do termo.

6. Da indispensabilidade da exigência de EIA/RIMA para licenciamento de culturas e usinas de cana de açúcar

Considerando a relevância da exigência de EIA, a ponto de ser elevada a norma constitucional, concluímos facilmente que esse instrumento da política nacional de meio ambiente não pode ser simplesmente *dispensado* ou substituído por qualquer outro procedimento menos meticuloso quando houver obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental. Qualquer norma neste sentido é flagrantemente inconstitucional. A Resolução CONAMA nº 001/86 definiu, *de forma exemplificativa*, as atividades que dependem de EIA – RIMA para serem licenciadas. Consta do rol do artigo 2º desta resolução:

Art. 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo,

o licenciamento das atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

X – Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10 MW;

XII – Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);

Aproveitando que não existe previsão expressa da atividade de cultura de cana de açúcar no aludido art. 2º, o COPAM tem dispensado a elaboração de EIA/RIMA, mesmo quando a cultura é componente intrínseco do complexo agro-industrial da usina de álcool. Embora o licenciamento seja feito separadamente, muitas vezes a cultura da cana de açúcar destina-se à produção de álcool em usina do próprio empreendedor. Assim, não há como fecharmos os olhos para a realidade de que os empreendimentos sob análise são partes de um complexo agro-industrial.

Se uma atividade é componente intrínseco de outra mencionada na Resolução CONAMA 01/1986, existe a presunção absoluta de obrigatoriedade de apresentação de EIA/RIMA. Nossos Tribunais já decidiram neste sentido em caso análogo, envolvendo atividades ligadas intrinsecamente à obra de expansão de portos:

Ementa: Constitucional. Administrativo. Ação Civil Pública. Decisão Concessiva de Liminar. Agravo de Instrumento. Reexame dos Pressupostos. Construção de Terminal de Grãos. Dique Provisório. Deferimento do Licenciamento Ambiental. Necessidade de EIA/Rima. Resolução 001/86 – Conama.

O Conama, por meio da Resolução 001/86, em seu art. 2º, erigiu lista, exemplificativa, das atividades modificadoras do meio ambiente que dependerão de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental – EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – Rima para obter o licenciamento ambiental, dentre elas, portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos.

A construção de silos, píeres, dolphins, esteiras transportadoras, ou seja, de um terminal de grãos é essencialmente obra de ampliação de Porto, portanto, atividade explicitamente mencionada pela Resolução 001/86, regida pelo princípio da obrigatoriedade, segundo o qual a Administração deve, e não simplesmente pode, determinar a elaboração do EIA.

3. O endicamento só é necessário porque é obra de infraestrutura para a construção do “terminal de grãos” e tem a finalidade de ensecar a área de construção. Ele é a primeira fase do empreendimento em questão e sem o qual não é

possível a levar adiante a obra.

4. Agravo de instrumento improvido.

(TRF – 1ª. Região - AG – Agravo de Instrumento – 200001000197131 Relatora: Desembargadora Federal Maria do Carmo Cardoso - Data da decisão: 29/9/2003)

Dessa forma, o argumento de que o cultivo da cana para ser consumida em usina de álcool não se relaciona a um complexo agro-industrial é contestado sem maiores dificuldades. Quando alguma atividade consta do referido rol do art. 2º, a exigência do estudo de impacto ambiental não é mera faculdade, mas exigência legal, acima do poder discricionário do órgão ambiental licenciador. Quando nos referimos ao fato de o rol ser exemplificativo, significa que não exaure a possibilidade de condicionamento da concessão de licenças ambientais aos estudos mencionados para outros empreendimentos não relacionados, mas que tenham significativa potencialidade degradadora. Porém, estando expressamente relacionado, incide presunção *juris et jure* da obrigatoriedade de sua apresentação e aprovação. Assim ensina Milaré (2005, p. 499):

Na doutrina tem prevalecido o entendimento de que as hipóteses de atividades estabelecidas pela Resolução 01/86 estão regidas pelo princípio de obrigatoriedade, segundo o qual a Administração deve, e não simplesmente pode, determinar a elaboração de EIA. Vale dizer, o elenco constante do art. 2º somente é exemplificativo para possibilitar o acréscimo de atividades, sendo, porém, obrigatório quanto àquelas relacionadas. Há nesses casos, por assim dizer, *uma presunção absoluta de necessidade*, que retira o EIA do âmbito do poder discricionário da Administração.

E mesmo que a atividade de cultura de cana de açúcar não fosse integrante de complexo ou unidade agro-industrial, seu considerável potencial poluidor é inegável, passando a incidir a exigência de EIA/RIMA. É notório o alto impacto causado pela cultura e colheita da cana de açúcar, consistente em violenta alteração do ecossistema, utilização de agrotóxicos, além das gravíssimas consequências advindas da chamada *queima controlada* (tamanho é o impacto desta atividade poluidora inconstitucionalmente tolerada pelos órgãos ambientais, que sua discussão merece a elaboração de obras completas sobre o tema, fugindo ao escopo do presente trabalho). Estudos científicos já demonstraram exaustivamente a enorme poluição advinda dessas atividades.

O rol de atividades condicionadas à apresentação de EIA/RIMA pelo art. 2º da Resolução CONAMA 01/1986 é meramente exemplificativo, conforme se subsume da expressão *tais como* constante de seu *caput*. Assim, basta que alguma atividade

seja reconhecida como potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente e a exigência do EIA/RIMA passa a ser indispensável. A respeito do tema, cumpre destacarmos recente decisão do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo:

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO - Ação civil pública ambiental - Exigência de EIA/RIMA antes da concessão de licença definitiva pela CETESB - Destilaria e lavouras de cana-de-açúcar - Deferimento da liminar em primeiro grau - Desnecessidade de prévia oitiva do Poder Público para concessão da liminar (Leis nº 8.437/92 e 9.494/97) - Artigo 225, §1º, IV, da Constituição - Resolução nº 01/86 do CONAMA - Princípio da precaução, manutenção da liminar - Atividade de grande monta que trará reflexos ambientais e sociais à região - Necessidade de elaboração de EIA/RIMA - Preliminares afastadas, recurso desprovido. (TJSP - Agravo de Instrumento 7116525200 - Relator: Samuel Júnior - Data de registro: 19/02/2008)

Os próprios técnicos do COPAM já afirmaram, em reunião da Unidade Regional Colegiada do Noroeste Mineiro, que o cultivo da cana de açúcar é atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente e que, mesmo assim, entendem que não seria necessária a elaboração do EIA/RIMA (simplesmente ignorando o art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal, como se este fosse subordinado à previsão expressa da Resolução CONAMA). Sobre o caráter exemplificativo e não exauriente do rol do art. 2º da Resolução CONAMA 01/1986, destacamos os ensinamentos do maior constitucionalista brasileiro, Silva (2002, p. 289):

Essa enumeração casuística é puramente exemplificava; nem poderia ser diferente, porque a Constituição não admite limitação taxativa dos casos de Estudo de Impacto Ambiental. Qualquer que seja a obra ou a atividade, pública ou particular, que possa apresentar riscos de degradação significativa do meio ambiente, fica sujeita à sua prévia elaboração.

Outra justificativa que vem sendo utilizada pelo Estado de Minas Gerais fundamenta-se no ZEE. Como já foi adiantado no item 5, o ZEE, ainda em fase final de conclusão, já está sendo empregado como *facilitador* para dispensa de medidas protetivas ao meio ambiente, deixando de “[...] assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade”, para atender a interesses econômicos do setor sucroalcooleiro. Visando *agilizar* o procedimento de licenciamento em busca do progresso predatório e irresponsável, o ZEE de Minas Gerais *dispensou* o EIA-RIMA para o cultivo e exploração da cana de açúcar em

áreas consideradas de risco não elevado (convenientemente as principais regiões produtoras de cana de açúcar, em especial no Triângulo Mineiro).

Mais uma vez repete-se o triste fenômeno pelo qual os empreendedores passam a exercer pressão sobre os órgãos governamentais para que sejam escusados de apresentar estudos e medidas protetivas do meio ambiente. O emprego da necessária cautela e a cobrança de práticas minimizadoras dos impactos ambientais, que costumam ser onerosas, diminuem a margem de lucros (muitas vezes exorbitante) dos empreendedores. Por isso, o chamado *setor produtivo* busca convencer os órgãos estatais a *flexibilizar* a cobrança dessas indispensáveis práticas preventivas, para que haja aumento do proveito econômico em detrimento do *meio ambiente saudável para as presentes e futuras gerações*. “Com efeito, no Brasil, assim como em outros países, o estudo de impacto ambiental, muitas vezes é visto como um empecilho ao desenvolvimento econômico e social; um instrumento desmobilizador do ‘progresso’”, lamenta Antunes (2004, p. 293).

Cumpramos lembrarmos que o ZEE de Minas Gerais, concluído em dezembro de 2007, sequer foi submetido ao COPAM para deliberação, conforme determina o artigo 4º, XVI, do Decreto nº 44.316/06 e artigo 4º, XVII, da Lei Delegada nº 178/2007. Sem, ao menos, ser considerado legalmente aprovado, o ZEE já está sendo utilizado para dispensar requisito constitucional e determinação da Resolução CONAMA 01/1986. É inconcebível que a norma estadual afronte exigência expressa da constituição federal. O ZEE não afirmou (e nem poderia fazê-lo) que a cultura e o aproveitamento agroindustrial de cana de açúcar não é atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. Assim, não poderia deixar de exigir o estudo prévio de impacto ambiental, pela simples leitura do § 1º, IV, do artigo 225 da Constituição Federal, que faço questão de transcrever novamente:

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

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;

Embora a competência para legislar em matéria ambiental seja concorrente às três esferas da Federação, a norma Estadual jamais poderá ser menos protetiva ao meio ambiente do que a norma Federal. A norma federal (no caso a Resolução CONAMA) estabelece os parâmetros gerais e as normas estaduais somente podem suplementá-la para impor exigências mais defensivas ao ecossistema, considerando as peculiaridades locais. Trata-se de verdadeiro achincalho à dinâmica do art. 24

da Constituição Federal uma normatização ambiental estadual mais permissiva do que o mínimo exigido pela regra geral federal. Neste sentido, reproduzimos o percuciente escólio do Professor Antunes (2004, p. 307):

A Constituição Federal de 1988, portanto, não revogou o artigo 8º, inciso I, da Lei n.º 6.938/81, que atribui ao Conselho Nacional do Meio Ambiente — CONAMA competência para fixar normas gerais de licenciamento ambiental a serem observadas pelos Estados. A questão que se coloca é a de saber se as normas estaduais poderão estabelecer derrogações aos critérios federais de licenciamento que impliquem abrandamento de tais critérios.

Em minha opinião, a resposta só pode ser negativa. Vários são os fatores que concorrem para que não se possa chegar a conclusão diversa. Em primeiro lugar, deve ser considerado que a União, através do Conselho Nacional do Meio Ambiente — CONAMA, por ser uma entidade distante das realidades locais, deve ter, em sua atividade, uma visão de conjunto dos problemas ambientais do País. Isto implica que as normas federais têm por finalidade assegurar um padrão nacional mínimo de proteção ambiental a ser observado pelos Estados. As peculiaridades e os aspectos regionais que restarem desprotegidos pela legislação federal serão complementados pelo órgão estadual, visando ampliar a proteção.

Se já é muito criticada a fragilidade do licenciamento, o que se dirá sem seu principal instrumento técnico? Como iremos contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto? Deixaremos de identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade? Passaremos a não definir os limites da área de influência do projeto?

E que nem se argumente que o Plano de Controle Ambiental – PCA e o Relatório de Controle Ambiental – RCA suprem a falta de EIA/RIMA, uma vez que aqueles estudos simplificados não preenchem todos os requisitos dos arts. 5º e 6º da Resolução CONAMA 01/1986. O TRF da 5ª. Região, na Apelação Cível nº 5.173.820 entendeu, acertadamente, que estudo simplificado não é idôneo a substituir o EIA/RIMA. A tática de apresentar estudos pontuais para dar uma aparência de cautela e legalidade, mas sem a profundidade e a consideração de diversos tópicos do EIA/RIMA (especialmente as questões das alternativas técnicas e locacionais e da possibilidade de não implantação do projeto) é adotada diuturnamente, devendo ser rechaçada de plano. Krell (2005, p. 120) alerta sobre o emprego desses subterfúgios:

Com a edição da Res nº 237 do Conama, que se refere a um leque de outros estudos ambientais, os proponentes de projetos com potencial altamente degradador, para economizar tempo e dinheiro e diminuir o risco de sua desaprovação, adotaram a estratégia de ‘empurrar’ relatórios ambientais (preliminares), planos e projetos de controle ambiental, diagnósticos ambientais, análises preliminares de risco (cf. Art.1º III), entre outros, sem que tenha sido definido o conteúdo mínimo e a metodologia desses estudos simplificados.

Reproduzimos o repúdio de Machado (2005, p. 268/269) a esse escatológico expediente de burla à Constituição:

O EIA, conforme estatui o art. 225, § 1º, IV, da CF, é o instrumento único da degradação potencial e significativa do meio ambiente, decorrente do exercício de atividades ou da instalação de obras. Não se pode contornar o caminho que a Constituição Federal traçou, com grande senso de estratégia ambiental. Não é um formalismo escravizador; pelo contrário, é o uso da forma como garantia do exercício da liberdade de viver num ambiente sadio e de harmonia entre os seres.

[...]

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental está inserido na Constituição Federal. *Mas, na prática, o texto constitucional vai sendo, dia a dia, solapado pela introdução de procedimentos preliminares que não têm sido rapidamente invalidados judicialmente. Com os astutos golpes desferidos, a prevenção dos danos ambientais no Brasil vai gradativamente ficando ineficaz, até aniquilar-se.* (destaque nosso)

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais já ajuizou ações buscando a anulação de licenças concedidas sem apresentação de EIA/RIMA para empreendimentos do setor sucroalcooleiro. Está na hora do Poder Judiciário repelir essa cultura de *flexibilização* de garantias constitucionais para atender demandas econômicas. Chega do *jeitinho brasileiro* para burlar a proteção a valores difusos e coletivos.

7. Conclusão

Podemos concluir que o princípio da prevenção do direito ambiental manifesta-se administrativamente nos procedimentos de licenciamento ambiental e de EIA. A Constituição Federal, a exemplo de diversos tratados internacionais, impôs a exigência de EIA/RIMA para licenciar atividades potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental.

A cultura e o aproveitamento agroindustrial da cana de açúcar são, indubitavelmente, causadores de notável degradação ambiental. Escapa da discricionariedade administrativa a obrigatoriedade da apresentação de EIA/RIMA para obras e atividades desta natureza.

Quando se trata de competência legislativa concorrente, a norma federal estabelece as diretrizes gerais e a norma estadual pode apenas suplementá-la. Na seara ambiental, a normatização estadual somente pode ser mais protetiva ao meio ambiente do que a regra geral. O COPAM não pode dispensar ou substituir o EIA/RIMA, nem mesmo com fundamento no ZEE.

Procedimentos simplificados, como o Plano de Controle Ambiental – PCA e o Relatório de Controle Ambiental – RCA, não apresentam os requisitos dos arts. 5º e 6º da Resolução CONAMA 01/1986 e não podem ser considerados substitutos do EIA/RIMA.

As licenças concedidas com violação ao art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal e à Resolução CONAMA 01/1986 são nulas e devem ser expungidas judicialmente, para que a conquista democrática da proteção ao meio ambiente não se torne mais uma falácia, contribuindo para o descrédito social em relação à Carta Magna.

8. Referências bibliográficas

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

BRESSAN FILHO, Ângelo. (Org.). *Perfil do setor do açúcar e do álcool no Brasil: situação observada em novembro de 2007*. Brasília: Conab, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

FINK, Daniel Roberto; ALONSO JUNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado. (Org.). *Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Afonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros, 2005.

KRELL, Andreas Joachim. Discrecionalidade administrativa e proteção ambiental. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MILARÉ, Edis. Direito do ambiente. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios fundamentais do direito ambiental. Juris Plenum Ouro, Caxias do Sul, n. 2, jul./ago. 2008. 1 DVD.

SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. Licenciamento ambiental. Niterói: Impetus, 2007.

WIKIPÉDIA. Desenvolvido pela Wikimedia Foundation. Apresenta conteúdo enciclopédico. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Cana-de-a%C3%A7%C3%Bacar&oldid=11799445>>. Acesso em: 12 ago. 2008.