

DIREITO COLETIVO COMENTÁRIO À JURISPRUDÊNCIA

FRACIONAMENTO DE EMPREENDIMENTOS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

LARA DE PAULA SILVA

Estagiária de pós-graduação

Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Brasil

laradepaulas@gmail.com

1. Acórdão

Tribunal Regional Federal da 1ª Região

Apelação Cível n. 10649 MT 2000.36.00.010649-5

Órgão Julgador: Quinta Turma

Relator: Desembargador Federal João Batista Moreira

Julgamento: 27/08/2007

Publicação: 05/10/2007

DIREITO AMBIENTAL. HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ. PORTO DE MORRINHOS, NA REGIÃO DE CÁCERES/MT. PRETENSÃO DE CONSTRUÇÃO PARA INCREMENTO DA NAVEGAÇÃO CINCO VEZES A CAPACIDADE ATUAL. LICENCIAMENTO REQUERIDO À FEMA/MT E EIA/RIMA ISOLADO. LIMAR DO PANTANAL MATOGROSSENSE ('PATRIMÔNIO NACIONAL' E 'PATRIMÔNIO NATURAL DA HUMANIDADE'). ADAPTAÇÃO DA HIDROVIA PROPRIAMENTE DITA. CONSEQUÊNCIA INEVITÁVEL. IMPACTO AMBIENTAL DE CARÁTER REGIONAL. COMPETÊNCIA DO IBAMA PARA O LICENCIAMENTO. APRECIÇÃO CONJUNTA DO PEDIDO DE LICENCIAMENTO DAS DIVERSAS OBRAS. NECESSIDADE. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO. CONSULTA ÀS POPULAÇÕES ATINGIDAS. EXIGÊNCIA IMPLÍCITA.

1. Nos termos do Tratado de Santa Cruz de La Sierra, os países signatários (Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai): a) garantirão mutuamente facilidades de acesso e operação nos portos localizados na Hidrovia Paraguai-Paraná; b) promoverão medidas tendentes a incrementar a eficiência dos serviços portuários prestados às embarcações e às cargas que se movem pela hidrovia e o desenvolvimento de ações de cooperação em matéria portuária e de coordenação de transporte internacional; c) adotarão medidas necessárias para criar as condições que permitam otimizar os serviços de praticagem e pilotagem para as operações de transporte fluvial realizadas pelas embarcações dos países que integram a hidrovia; d) revisarão as características e os custos dos serviços de praticagem e pilotagem com o objetivo de readequar sua estrutura, de modo a harmonizar as condições de prestação do serviço, reduzir os custos e garantir uma equitativa e igualitária aplicação destes para todos os armadores da hidrovia.

2. Não há propriamente plano unitário de reconstrução da hidrovia, mas um compromisso de gradativo melhoramento de suas atuais condições. Não haverá, assim, *demolição* e posterior *reconstrução (instalação)* de uma *obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente* para os efeitos do art. 225, § 1º, IV, da Constituição. Não há, por isso, necessidade de interferir na organização e funcionamento de portos que existiam antes da assinatura do mencionado tratado.

3. Extinção do processo, por ausência de interesse processual do autor, em relação às rés Fundação Estadual do Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (Fundação Pantanal), Companhia de Cimento Portland Itaú, Mineração Corumbaense Reunida S/A, Urucum Mineração S/A e Granel Química Ltda., ficando prejudicadas as respectivas apelações.

4. Litisconsórcio necessário de Macrologística Consultoria S/C S/A tendo em vista que, sendo a empreendedora do Porto de Morrinhos, a solução a ser dada ao mérito da questão (extensão do EIA-RIMA para efeito de licenciamento da mencionada obra) obviamente atinge seus interesses.

5. O projeto de construção do Porto de Morrinhos, em face de sua localização e da finalidade de incrementar cinco vezes a capacidade de navegação no Rio Paraguai, poderá causar graves

consequências ambientais ao Pantanal Matogrossense, a cujo respeito dispõe a Constituição que constitui 'patrimônio nacional' e que 'sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais' (art. 225, § 4º).

6. A inexistência de um projeto global, formalmente estabelecido, de reconstrução da Hidrovia Paraguai-Paraná não significa que o EIA/RIMA para efeito de licenciamento do projeto do Porto de Morrinhos possa ser feito isoladamente. Ao contrário, depende de estudo de impacto ambiental, senão unitário, concomitante de todas as inevitáveis adaptações no trecho da hidrovia que corta o Pantanal Matogrossense, precedido de autorização do Congresso Nacional relativamente ao(s) segmento(s) em que há reserva(s) indígena(s).

7. A fragmentação da realidade, em casos da espécie, serve aos interesses econômicos, em detrimento dos interesses ambientais. Cumpre a finalidade de vencer furtiva e gradativamente as resistências, utilizando-se, inclusive, de arma psicológica. Uma etapa abre caminho e força a outra, sob o argumento de desperdício de recursos, até a conquista final do objetivo. Construído isoladamente o Porto de Morrinhos, o Pantanal Matogrossense ficará literalmente 'sitiado'. Em tal situação a autoridade administrativa, na tomada de decisão, e o Poder Judiciário, no papel de controle, não podem circunscrever o exame ao fragmento fático, isolado do conjunto sistêmico, nem às regras legais, isoladas da Constituição.

8. Competência administrativa do IBAMA para apreciar o pedido de licenciamento ambiental do Porto de Morrinhos, em face do caráter regional dos impactos ambientais, só podendo fazê-lo juntamente com a apreciação de pedido(s) de licenciamento das consequentes obras de adaptação da hidrovia ao fluxo de embarcações e cargas que o novo porto provocará no trecho que atravessa o Pantanal Matogrossense, dependente tal licenciamento, ainda, de prévia autorização do Congresso Nacional para a intervenção em áreas indígenas.

9. Os princípios da prevenção e da precaução conduzem à conclusão que o referido porto só poderá ter sua construção liberada caso se verifique, mediante aprofundada pesquisa, que existem riscos de significativa degradação ambiental ao Pantanal Matogrossense ou sejam encontradas alternativas técnicas para

preveni-los. Preserva-se, ao mesmo tempo, o princípio da proporcionalidade ('versão balanceada' dos princípios da prevenção e da precaução): não se admite que o porto seja licenciado isoladamente, mas não se vai a ponto de exigir licenciamento unitário e global de todo o trecho brasileiro da Hidrovia Paraguai-Paraná, nas suas mais de duzentas obras.

10. Na exigência de que no processo de licenciamento do Porto de Morrinhos seja levada em conta a repercussão física e social da obra na região pantaneira está implícita a necessidade de consulta às populações atingidas, por meio de audiências públicas.

11. Em face da natureza da causa e da sucumbência recíproca, deixa de haver condenação em honorários de advogado.

12. Parcial provimento à remessa oficial e às apelações. (BRASIL, 2007, grifo nosso).

2. Introdução

Quem vivencia o dia a dia da realidade dos licenciamentos ambientais que são feitos no país lida rotineiramente com o fenômeno da fragmentação dos empreendimentos de expressivo impacto ambiental em empreendimentos menores, com a finalidade velada de simplificar os licenciamentos ambientais, tornando-os mais céleres e baratos para o proponente.

Além disso, a fragmentação faz parte de um jogo ideológico, de modo que, licenciando-se parcialmente um empreendimento, muitas vezes o licenciamento do restante é quase impositivo para os órgãos ambientais, levados pela pressão social, política e econômica de que o grande empreendimento atinja toda a capacidade produtiva para que foi idealizado.

A ausência de discussão no meio acadêmico a respeito desse assunto motivou a elaboração do presente artigo, aproveitando-se do primor do julgado do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, de relatoria do Desembargador Federal João Batista Moreira Júnior, que, em sábias palavras, expressou exatamente em que se consubstancia a realidade dos fracionamentos dos empreendimentos para fins de licenciamento ambiental.

No caso analisado no acórdão, tratou-se do empreendimento de construção do Porto de Morrinhos, localizado no sudoeste do Mato Grosso, cujo projeto foi idealizado tendo-se em vista outro empreendimento, a Hidrovia Paraguai-Paraná, com foz na divisa entre o Mato Grosso do Sul com o Paraguai.

Aproveitar-se-á a oportunidade para se discutir a questão dos impactos cumulativos e sinérgicos, que ainda passam quase despercebidos nas análises de viabilidade ambiental dos empreendimentos.

Com isso, a intenção é propor a discussão e trazer subsídio teórico para as tomadas de decisões, de modo a se ter em mente que o fracionamento de empreendimentos para fins de licenciamento ambiental é nocivo e deve ser rechaçado, à luz de uma leitura sistemática das normas ambientais, por constituir ilegalidade e fraude ao licenciamento ambiental, já tão fragilizado por inúmeros outros fatores.

3. Burlando o licenciamento ambiental

O fracionamento dos empreendimentos com o fim de burlar o licenciamento ambiental visa desburocratizar e baratear os custos desse procedimento. A sua origem deita raízes na própria legislação de regência do Direito Ambiental, que acabou por abrir brechas ao cometimento desse tipo de ilegalidade.

Segundo o art. 1, I, da Resolução n. 237/1997 do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, licenciamento ambiental trata-se de:

[...] 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. (BRASIL, 1997).

O Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) têm previsão na própria Constituição, o que por si só já evidencia a sua importância para o desenvolvimento da política de proteção do meio ambiente no país. Reza o dispositivo constitucional:

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. (BRASIL, 1988).

Édis Milaré ressalta a importância do EIA/RIMA:

Como modalidade de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é hoje considerado um dos mais notáveis instrumentos de compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação do meio ambiente, já que deve ser elaborado antes da instalação de obras ou de atividades potencialmente causadoras de significativa degradação, nos termos do art. 225, parágrafo 1º, IV, da CF/1988.

A obrigatoriedade desses estudos significou um marco na evolução do ambientalismo brasileiro, dado que, até meados da década de 1980, nos projetos desenvolvimentistas, apenas eram consideradas as variáveis técnicas e econômicas, sem qualquer preocupação mais séria com o meio ambiente e, em muitas vezes, em flagrante contraste com o interesse público. A insensibilidade do Poder Público não impedia que obras gigantescas, altamente comprometedoras do meio ambiente, fossem erigidas sem um acurado estudo de seus impactos locais e regionais, com o que se perdiam ou se comprometiam, não raro, importantes ecossistemas e enormes bancos genéticos da natureza.

Numa palavra: através desse revolucionário instrumento, procura-se reverter arraigado e peculiar hábito de nossos povos de apenas correr atrás dos fatos, não se antecipando a eles – a tranca só é colocada na porta depois de arrombada! (MILARÉ, 2015, p. 757).

A Resolução n. 237/1997 do CONAMA faz a seguinte previsão:

Art. 3º - A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Parágrafo único - O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento. [...]

Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) – autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) – autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade. [...]

Art. 12 - O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

§ 1º - Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente. (BRASIL, 1997).

Por essas previsões, vê-se, primeiramente, que nem sempre o Estudo de Impacto Ambiental é exigido no licenciamento ambiental, sendo peculiaridade daqueles empreendimentos considerados, segundo a legislação e o entendimento do órgão licenciador, de *significativo* impacto ambiental.

Além do mais, o licenciamento pode ser mais simples ou mais complexo, o que será definido pelo órgão licenciador, dependendo do grau de impacto ambiental do empreendimento.

Em Minas Gerais, situação peculiar ocorreu quando da criação das Autorizações Ambientais de Funcionamento – AAF, instrumento idealizado para regularizar ambientalmente atividades que, em tese, teriam baixo impacto ambiental, de modo que o controle sobre essas atividades pelo estado poderia ser menor.

A AFF, então, é instrumento que dispensa Estudo Prévio de Impacto Ambiental, bem como outros estudos, documentos e procedimentos existentes no arcabouço legal que instituiu o licenciamento ambiental para empreendimentos de significativos impactos, como audiência pública da população diretamente interessada, anuência do município quanto à adequação do empreendimento às normas urbanísticas de uso e ocupação e o monitoramento frequente da atividade. A AFF exige apenas cadastro no órgão ambiental, termo de responsabilidade e apresentação de autorização para supressão de vegetação e outorga para intervenção em recursos hídricos, quando necessário.

Ocorreu, todavia, que a deliberação normativa do COPAM n. 74/2004 previu esse instrumento para autorizar empreendimentos de impacto significativo, como no caso dos agrosilvipastoris superiores a 1.000 hectares e os de extração de até 300 mil toneladas de minério de ferro por ano. Ambas as hipóteses sofreram impugnação via Ação Civil Pública pelo Ministério Público de Minas Gerais. No primeiro caso, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais declarou incidentalmente a inconstitucionalidade desse instrumento para aquela hipótese. No segundo, foi deferida medida liminar para se suspender a expedição de AAFs para empreendimentos de minério de ferro em Minas Gerais.

Além do absurdo de se idealizar instrumento de tão baixo controle para atividades que provocam enorme degradação no meio ambien-

te, como nos casos assinalados, o que se viu na prática foi o artifício de segmentar empreendimentos de grande porte para regularização ambiental por meio de várias AAFs. Seguindo o exemplo do minério de ferro, o que passou a ocorrer é que um mesmo empreendimento minerário era fragmentado em partes de até 300 mil toneladas anuais, requerendo-se ao órgão ambiental a expedição de várias AAFs para “pequenos” empreendimentos de mesma natureza e contíguos.

Ainda hoje, em Minas Gerais, se vê o fenômeno da fragmentação de empreendimentos diversos com o propósito de viabilizar a expedição pelo órgão ambiental de várias AAFs, esquivando-se do licenciamento ambiental que exige estudos ambientais complexos.

Além dessa hipótese, a já mencionada Resolução n. 237/1997 do CONAMA prevê o licenciamento ambiental para *ampliação* de empreendimentos que possam causar degradação ambiental. Assim, o que se tem visto é a propositura ao órgão ambiental licenciador de empreendimentos que supostamente teriam baixo impacto ambiental, seja pela área de abrangência, seja pela produção anual, seguida de inúmeros pedidos de ampliação.

Já se viu, por exemplo, caso de empreendimento de exploração de água mineral que previu uma captação de água anual de tão baixa envergadura que houve dispensa do Estudo de Impacto Ambiental, de modo que o proponente apresentou ao órgão ambiental apenas Plano de Controle Ambiental, que tem baixa profundidade na análise dos impactos. Após obtenção da licença ambiental, foram requeridas sucessivas ampliações do empreendimento, passando-se a captar quase 20 vezes mais água mineral do que o previsto inicialmente. Nesse caso, se essa grande captação de água tivesse sido adequadamente proposta no primeiro licenciamento, certamente ter-se-ia exigido Estudo de Impacto Ambiental, além de muitas outras nuances necessárias para se licenciar empreendimento de tão grande impacto.

Outra hipótese de fragmentação recorrente, que é justamente o caso tratado no acórdão aqui comentado, ocorre quando duas grandes obras são codependentes, fazendo parte, na realidade, de um único empreendimento gigantesco. Na hipótese discutida no acórdão supra, tentou-se licenciar a construção de uma hidrovía des-

vinculada da construção do porto. À primeira vista, pode-se pensar que se trata de empreendimentos isolados, mas a verdade é que não há autonomia dos mesmos, havendo codependência. Esse aspecto, inclusive, foi ressaltado pelo nobre relator do acórdão, ao afirmar “*Construído isoladamente o Porto de Morrinhos, o Pantanal Matogrossense ficará literalmente ‘sitiado’*”. Ora, porque construir um porto ali se não fosse a existência de uma hidrovia? Assim, para que o porto possa ser concebido, instalado e entrar em operação, é necessário concomitantemente que a hidrovia seja concebida, instalada e entre em operação.

Caso corriqueiro em Minas Gerais é a construção do mineroduto para escoamento de produção mineral para fora do Estado. Nesse caso, não há razão para a construção do mineroduto se não for para propiciar o escoamento do minério. Do mesmo modo, a não construção do mineroduto pode inviabilizar o escoamento da produção mineral, de modo que a mineração também perde sentido sem o mineroduto. Por isso, o correto é se exigir o licenciamento concomitante da mineração com o mineroduto.

Um reflexo importante disso está na questão da competência para licenciamento, nos termos da Lei Complementar 140/2011. Caso mineração e mineroduto sejam licenciados separadamente, a primeira seria submetida ao procedimento perante o órgão estadual do meio ambiente, enquanto o segundo seria submetido ao IBAMA, entidade responsável pelo licenciamento de âmbito federal. Isso ocorre porque o mineroduto extrapola os limites dos Estados, saindo de Minas Gerais e seguindo até o porto, sendo que a mineração está circunscrita aos limites do estado. Sendo assim, o licenciamento de um e outro, ocorrendo em níveis federativos diferentes, não têm a menor chance de se comunicar.

Na hipótese contrária, de não fragmentação do empreendimento, ter-se-ia um licenciamento único no âmbito do IBAMA, com estudos ambientais que englobariam o empreendimento como um todo e a concepção, instalação e operação de um estaria vinculada a do outro.

Por último, chama-se aqui atenção para um importante indício de fragmentação de empreendimentos minerários, com o fim de bur-

lar o licenciamento ambiental. O mesmo ocorre quando, perante o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, o empreendedor apresenta Plano de Aproveitamento Econômico (PAE) que prevê uma produção mineral maior do que aquela requerida no licenciamento ambiental.

O PAE, segundo o art. 38 do Código de Mineração, é um dos documentos que compõem o Requerimento de Lavra a ser dirigido ao Ministro de Minas e Energia, pelo titular da autorização de pesquisa. A respeito desse documento, dispõe o art. 39 do mesmo diploma:

Art. 39. O plano de aproveitamento econômico da jazida será apresentado em duas vias e constará de:

I - Memorial explicativo;

II - Projetos ou anteprojetos referentes;

- a) ao método de mineração a ser adotado, fazendo referência à escala de produção prevista inicialmente e à sua projeção;
- b) à iluminação, ventilação, transporte, sinalização e segurança do trabalho, quando se tratar de lavra subterrânea;
- c) ao transporte na superfície e ao beneficiamento e aglomeração do minério;
- d) às instalações de energia, de abastecimento de água e condicionamento de ar;
- e) à higiene da mina e dos respectivos trabalhos;
- f) às moradias e suas condições de habitabilidade para todos os que residem no local da mineração;
- g) às instalações de captação e proteção das fontes, adução, distribuição e utilização da água, para as jazidas da Classe VIII.

Art.40. O dimensionamento das instalações e equipamentos previstos no plano de aproveitamento econômico da jazida, deverá ser condizente com a produção justificada no Memorial Explicativo, e apresentar previsão das ampliações futuras. (BRASIL, 1967).

Segundo o Guia Técnico para atuação do Ministério Público no Licenciamento Ambiental de Atividades Minerárias, o PAE é:

[...] documento que indica como se pretende realizar a lavra e o beneficiamento do minério encontrado, bem como apresenta os investimentos necessários para esta operação e, principalmente, comprova que a mesma é lucrativa, isto é, existe viabilidade econômica na extração do minério. (BRANDT, 2012).

O PAE é exigido no Requerimento de Lavra em razão das peculiaridades que envolvem a atividade mineral, que, segundo Willian Freire, é caracterizada por “vultuosos investimentos, longo prazo de maturação e altos riscos” (FREIRE, 2010, p. 56). Consoante o mesmo autor,

[...] do Requerimento de Pesquisa até a Portaria de Lavra, num projeto médio, há um intervalo de dez anos com fluxo de caixa negativo. Para projetos maiores, o prazo de fluxo de caixa negativo até a Portaria de Lavra chega a quinze anos. (FREIRE, 2010, p. 56).

É peculiaridade também da atividade mineral que, segundo os termos da Constituição Federal, ela deva ser desenvolvida segundo o interesse nacional. Dita o dispositivo:

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

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o “caput” deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, *no interesse nacional*, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Nesse sentido, a atividade mineral só é empreendida no interesse nacional se, entre outros aspectos, tiver viabilidade econômica, pois, de outro modo, estar-se-á sacrificando todo patrimônio ambiental sem se obter a necessária contrapartida para o país – consubstanciada na geração de impostos, empregos e crescimento do PIB nacional.

Nesse contexto, o PAE se revela instrumento de enorme importância no procedimento de concessão de lavra, visto que busca demonstrar a viabilidade econômica do projeto mineral e, portanto, um dos aspectos para que aquela atividade seja considerada como de interesse nacional.

Todavia, ainda segundo o Guia Técnico para atuação do Ministério Público no Licenciamento Ambiental de Atividades Minerárias (2012, p. 8), “às vezes, o empreendimento em licenciamento se refere a apenas parte desse PAE, gerando assim o sub-dimensionamento do empreendimento e, conseqüentemente, de seus impactos”. O mesmo guia explica:

Este procedimento pode resultar no fracionamento do licenciamento ambiental ao longo dos anos de vida útil do empreendimento e dezenas de “pequenos empreendimentos”, tais como pilhas de estéril, barragens, ampliação de cava, que, na verdade, já estavam previstos no PAE. [...]

Se a licença ambiental é exigida pelo DNPM para a Concessão de Lavra, esta licença deve se referir necessariamente ao empreendimento apresentado no PAE, sem nenhuma exclusão ou inclusão, lembrando que este PAE indica, inclusive, o investimento previsto, que poderia ser utilizado para cálculo de compensações ambientais. (BRANDT, 2012, p. 8).

Do mesmo modo, já se viu no licenciamento ambiental casos em que o empreendedor requer a licença para um bloco de interesse mineral, sendo que o PAE abrange vários outros blocos.

A conclusão acima, exposta no Guia Técnico, é imperativa, tendo em vista a lógica do sistema de concessão de lavra. Uma vez que o empreendimento mineral comprovou a sua viabilidade econômica

ca com os dados contidos no PAE, é evidente que a atividade será desenvolvida conforme consta no mesmo.

Sendo assim, o pedido de licença ambiental que não engloba todo o projeto descrito no PAE constitui exemplo de fragmentação, uma vez que, cedo ou tarde, o empreendimento terá que ser ampliado muitas vezes mais, para atender ao projeto descrito no Plano.

Nesse sentido, o fracionamento de empreendimentos a serem submetidos ao licenciamento ambiental, além de constituir estratégia de burla ao mesmo, tem vários outros efeitos nocivos, os quais serão expostos a seguir.

4. Por que a fragmentação é nociva para o meio ambiente

Conforme já explicitado anteriormente, o Estudo de Impacto Ambiental é uma modalidade do que se denomina Avaliação de Impacto Ambiental e que é exigido para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente (art. 225, parágrafo 1º, IV, CF).

É possível conceituar a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), como:

Instrumento de política ambiental, formado por um conjunto de procedimentos, capaz de assegurar, desde o início do processo, que se faça um exame sistêmico dos impactos ambientais de uma ação proposta (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas, e que os resultados sejam apresentados de forma adequada ao público e aos responsáveis pela tomada de decisões, e por eles sejam considerados (MOREIRA, 1992, p. 33).

Segundo explica Sánchez,

[...] a AIA pressupõe a racionalidade das decisões públicas, que deveriam sempre observar princípios jurídicos administrativos, como o da impessoalidade, o da moralidade pública e o da publicidade (Mukai, 1992). Ora as decisões governamentais sempre estiveram sujeitas a pressões e interesses privados, e a simples

introdução de um novo requisito, o ambiental, não é suficiente para mudar praticas arraigadas. (SÁNCHEZ, 2013, p. 103).

Nesse sentido, os estudos ambientais exigidos nos processos de licenciamento ambiental, sendo mais ou menos complexos a depender do porte e potencial poluidor do empreendimento, têm a importante função de trazer racionalidade à tomada de decisões dos órgãos públicos competentes para expedir as licenças. Além disso, Sánchez ressalta o caráter prévio e preventivo da AIA:

Embora com diferentes formulações, esses conceitos [de AIA] diferem pouco em sua essência: A avaliação de impacto ambiental é apresentada, seja como instrumento analítico seja como processo (ou ambos), *visando antever as possíveis consequências de uma decisão*. (...) a avaliação de impacto ambiental guarda determinadas características comuns: *caráter prévio e vínculo com o processo decisório são atributos essenciais da AIA*, aos quais se junta a necessidade de envolvimento público nesse processo. (SÁNCHEZ, 2013, grifo nosso).

O mesmo autor, que é professor engenheiro e geólogo, destaca ainda que é normal que um projeto ou empreendimento seja constituído de várias partes, o que dificulta a descrição dos mesmos no momento de avaliação dos impactos ambientais:

A subdivisão de um empreendimento pode resultar em dezenas ou mesmo centenas de atividades. Center (1996, p. 97) reporta um levantamento feito para o Exército americano, segundo o qual foram inventariadas ‘cerca de 2 mil atividades básicas’ em nove diferentes ‘áreas funcionais’. Por exemplo, na área funcional de construção civil, algumas atividades de remoção de vegetação, preenchimento de fundações, limpeza de formas de concreto e instalação de isolamento termoacústico.

Com que grau de detalhe devem ser descritas as atividades de um projeto? Quais atividades podem ser agrupadas em categorias afins para que a descrição do projeto não resulte em centenas de pequenas tarefas e procedimentos? Não pode haver uma única resposta a essas questões. A descrição do empreendimento

deve ser tal qual que permita a perfeita compreensão pelos analistas e também futuros leitores do EIA. (SÁNCHEZ, 2013).

Sendo assim, embora um empreendimento normalmente seja composto de várias tarefas, se todas guardam uma relação de codependência, devem ser consideradas como um único empreendimento para fins de avaliação do impacto ambiental. E isso é necessário para se evitar o subdimensionamento dos impactos, principalmente daqueles denominados de cumulativos e sinérgicos. Segundo Sánchez:

Impactos cumulativos ou acumulativos são aqueles que se acumulam no tempo ou no espaço, resultado de uma combinação de efeitos decorrentes de uma ou diversas ações. Uma série de impactos insignificantes pode resultar em significativa degradação ambiental se concentrados espacialmente ou caso se sucedam no tempo. Assim, se esgotos de uma residência forem lançados *in natura* em um córrego, suas consequências podem nem ser mensuráveis, mas se muitas residências procederem da mesma forma, certamente a qualidade das águas ficará sensivelmente degradada. [...]

Cumulatividade e sinergismo referem-se, respectivamente, à possibilidade de os impactos se somarem ou se multiplicarem. Para Mc Donald (2000, p. 299), o caráter aditivo ou cumulativo dos impactos ambientais é bem mais comum que o sinérgico; este ocorre quando a ação combinada de múltiplas causas é maior que a soma dos efeitos individuais, embora ‘respostas não lineares também possam ser vistas como um tipo de sinergismo. Segundo esse autor, o aumento da carga de sedimentos em rios situados em regiões de clima temperado pode resultar em efeitos deletérios sobre a população de peixes que não são associados de modo linear à carga de sedimentos. (SÁNCHEZ, 2013, p. 235).

O ideal seria que o poder público avaliasse, para cada empreendimento submetido a sua apreciação, os impactos cumulativos e sinérgicos em relação aos demais empreendimentos localizados no mesmo espaço e tempo. Sabe-se, porém, da precária estrutura dos órgãos ambientais e que esse tipo de análise quase nunca é feita. Todavia, na realidade presente dentro de cada empreendimento, essa

análise é crucial para mensurar os impactos, e deve estar presente nos estudos ambientais. A fragmentação, nesse caso, inviabiliza o levantamento dos impactos cumulativos e sinérgicos.

O subdimensionamento dos impactos ambientais gera inúmeros efeitos negativos, afetando a análise da viabilidade do empreendimento, bem como a elaboração das condicionantes às licenças ambientais. Além disso, um efeito perverso existe em relação ao cálculo das compensações ambientais impostas ao empreendedor.

Uma compensação ambiental importante é a prevista no art. 36 da Lei do Sistema Nacional de Unidades Conservação (SNUC) para empreendimentos sujeitos ao EIA/RIMA, ou seja, aqueles considerados de significativo impacto ambiental. É a previsão legal:

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

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento. (Vide ADIN nº 3.378-6, de 2008)

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

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo. (BRASIL, 2006).

Desse modo, ao se fragmentar um empreendimento para submetê-lo ao licenciamento ambiental, muitas vezes ocorre a dispensa do EIA/RIMA e, conseqüentemente, o empreendedor não fica obrigado a pagar a competente compensação ambiental.

5. Fragmentação da realidade: o que a ecologia nos conta

O que é preciso compreender quando se fala em fragmentação é que as escalas de medidas adotadas pelos homens não coincidem com aquelas que regem a natureza. Isso significa que impactos que denominamos de “locais”, “regionais” ou “nacionais”, na verdade, só fazem sentido dentro dos sistemas adotados pelos homens. Da mesma forma, os impactos analisados no âmbito de empreendimentos e dos licenciamentos ambientais rompem os limites da obra ou atividade infinitas vezes e reagem com outros impactos de outros empreendimentos.

Assim, o que se tenta fazer nos licenciamentos ambientais e com os Estudos de Impacto Ambiental, ou o que se deveria fazer, é trazer um mínimo de controle impactos, sempre da maneira mais pragmática e instrumental possível.

François Ost, em sua fabulosa obra “A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do Direito” enfatiza esse aspecto do Direito Ambiental, que precisa dialogar o tempo todo com as ciências naturais e traduzir essa realidade para o campo jurídico. Sendo assim, premissas que regem o pensamento do mundo desde o século XIX e que influenciam diretamente a produção legislativa e jurídica precisam ser deixadas para trás. Nesse sentido, o homem não pode ser mais medida de todas as coisas, pois as escalas de medida humanas não são suficientes para compreender a dinâmica dos fenômenos naturais.

Segundo esse autor:

O jurista deverá dar ouvidos ao ecólogo, porta-voz da nova ciência ecológica. (...) Tal como parece não termos inventado a natureza senão no dia em que começamos a destruir, o direito administrativo e regulamentar do ambiente aparece, mais frequentemente, como o álibi de uma sociedade que se destina a encerrá-lo num copo graduado. (OST, 1995, p. 103).

Para o mesmo autor:

Duas ideias, absolutamente essenciais, destacam-se do que se poderia chamar de paradigma ecológico: a ideia de globalidade e a ideia de processualidade. A primeira explica que tudo constitui sistema na natureza: para esta nova ciência do *habitat* (o neologismo ecologia articula os termos gregos: casa e ciência), há uma interdependência de todos os elementos naturais, uma interação de todos os elos da cadeia, segundo uma lógica de causalidades múltiplas e circulares, refletindo-se os efeitos nas causas. Quanto à ideia de processualidade, ela privilegia, pela inteligência do natural, os processos em relação aos elementos e as funções em relação às substâncias, demonstrando que a integralidade dos meios de vida se baseia em equilíbrios complexos, em ciclos de reprodução e em faculdades de regeneração, mais do que na conservação estática dos espaços, dos recursos ou das espécies. (OST, 1995, p. 105).

Partindo daí, afirma que:

É assim, mais exato, sustentar que a ecologia se caracteriza por um ajustamento muito complexo de escalas de tempo e de espaço, o que não facilitará o trabalho do jurista: o tempo extremamente longo das formações geológicas e gasosas [...] convive com regulações espontâneas, enquanto que projeções planetárias combinam com interações locais. Em todo caso, e quaisquer que sejam as tensões que atravessam a ecologia (...), não se pode negar que é sobre um fundo de globalidade (...) que é necessário interpretar as figuras da ecologia local. (OST, 1995, p. 105).

Nesse sentido, é necessário que o operador do direito adote uma visão de ecólogo para lidar com as questões jurídicas ambientais. De outro modo, o Direito não dará respostas adequadas aos fatos que lhe são apresentados, iludido por argumentos de toda ordem – econômica, política, social, filosófica – e leituras meramente literais das normas, sem atentar para o objetivo máximo do Direito Ambiental, o de conferir proteção ao meio ambiente.

Assim, enquanto os juristas estão acostumados a lidar com limites tangíveis de propriedades, de obras, e de atividades, é necessário

ajustar essa visão para que não ocorra uma fragmentação da realidade. Segundo Ost:

O direito tem o costume de se servir de definições com contornos nítidos, critérios estáveis, fronteiras intangíveis. A ecologia reclama conceitos englobantes e condições evolutivas; o direito responde com critérios fixos e categorias que segmentam o real. A ecologia fala em termos de ecossistema e de biosfera, o direito responde em termos de limites e fronteiras; uma desenvolve o tempo longo, por vezes extremamente longo, dos seus ciclos naturais, o outro impõe o ritmo das previsões humanas. (OST, 1995).

Com todas essas contradições, Ost (1995, p. 111) afirma que juristas e cientistas, de igual modo mobilizados pela urgência ecológica, são condenados a se entenderem. Não é outra a posição que se defende nesse artigo.

Sabe-se que o licenciamento é apenas instrumental, não devendo constituir em tábua salva-vidas da política de meio ambiente, sob pena de se tornar excessivamente abrangente e complexo, deixando de atender a sua finalidade, que é a de autorizar ou não atividades poluidoras com o resguardo dos interesses ambientais. A fragmentação de empreendimentos no licenciamento ambiental, porém, é representativa desse vício existente na ciência jurídica de não dialogar de forma eficiente com a ciência ecológica, acabando por impor fronteiras onde verdadeiramente não há.

Assim, embora a fragmentação não seja expressamente vedada em qualquer norma jurídica de meio ambiente, propõe-se aqui uma leitura sistemática do ordenamento jurídico ambiental, que, invariavelmente, apontará para os conceitos de globalidade e processualidade presentes na ecologia e que precisam ser levados em conta pelo intérprete.

6. Uma interpretação sistemática das normas de direito ambiental

Segundo Juarez Freitas, sistema jurídico é entendido como:

[...] uma rede axiológica e hierarquizada topicamente de princípios fundamentais, de normas estritas (ou regras) e de valores jurídicos

cuja função é a de, evitando ou superando antinomias em sentido lato, dar cumprimento aos objetivos justificadores do Estado Democrático, assim como se encontram consubstanciados, expressa ou implicitamente, na Constituição. (FREITAS, 2004, p. 54).

Sendo assim, o sistema jurídico não pode ser compreendido como mero conjunto de regras e princípios hierarquizados, mas possui um componente finalístico, que é o de dar cumprimento aos objetivos justificadores do Estado Democrático expressos na Constituição. Nesse sentido, o conjunto normativo precisa ser compreendido na sua totalidade, como um sistema coerente, evitando-se a leitura isolada e literal de dispositivos normativos.

Ainda conforme Juarez Freitas (2004, p. 70), interpretar uma norma é interpretar o sistema inteiro e qualquer exegese comete, direta ou obliquamente, uma aplicação de princípios, de regras e de valores componentes da totalidade do Direito. Segundo o mesmo autor:

É a interpretação sistemática, quando entendida em profundidade, o processo hermenêutico por excelência, de tal maneira que ou se compreendem os enunciados prescritivos no plexo dos demais enunciados, ou não se alcançará compreendê-los sem perdas substanciais. Nesta medida, mister afirmar, com os devidos temperamentos, que a interpretação jurídica ou é sistemática ou não é interpretação. (FREITAS, 2004, p. 75).

A Constituição, como centro irradiador de princípios que norteiam a interpretação de todo o sistema jurídico, dispõe que:

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:

I - preservar e restaurar os *processos ecológicos essenciais* e prover o *manejo ecológico das espécies e ecossistemas*. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Segundo José Afonso da Silva, é inútil buscar o significado de expressões como *processos ecológicos essenciais* e *manejo ecológico* nas ciências jurídicas, pois esses são conceitos pré-jurídicos estabelecidos pelas ciências da natureza. J. J. Canotilho nos brinda com o conceito de ecologia:

De acordo com a formulação primária, que data de 1866, a ecologia pode ser compreendida como o estudo do inter-retro-relacionamento de todos os sistemas vivos e não vivos entre si e com o seu meio ambiente. [...] Segundo Boff, trata-se de um 'saber das relações, interconexões, interdependências e intercâmbios de tudo com tudo em todos os pontos e em todos os momentos.' Nessa perspectiva, pode-se afirmar que ao utilizar o termo ecológico não quis o constituinte referir-se a elementos isolados da natureza, mas sim ao conjunto das relações que constituem objeto de estudo da ecologia. (CANOTILHO; LEITE, 2008, p. 234).

Sendo assim, a Constituição, ao impor ao Poder Público a obrigação de preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais e de prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas pautou-se nas premissas de globalidade e processualidade da ecologia, de modo que a visão fracionada da realidade foi afastada pelo legislador constitucional.

Pode-se afirmar, inclusive, que a Constituição vedou uma política ambiental que não fosse ecológica, fundada na proteção de espaços isolados, espécies abandonadas, processos naturais fracionados. Assim, toda e qualquer política ambiental – incluído aí o próprio licenciamento – deve estar voltada aos processos ecológicos essenciais, a serem preservados na sua integralidade, e ao manejo ecológico das espécies e ecossistemas, com todas as suas inter-relações.

7. Conclusão

Por todos os argumentos de ordem pragmática e filosófica aqui expostos, entende-se que a fragmentação de empreendimentos a serem submetidos ao licenciamento ambiental é nociva para a natureza e não conduz a uma política ambiental voltada a preservação dos processos ecológicos essenciais e ao manejo ecológico das espécies e ecossistemas, conforme mandamento constitucional (art. 225, parágrafo 1º, I).

Ademais, embora o licenciamento divida a análise dos impactos ambientais por atividades, ele deve sempre se valer da avaliação de impactos cumulativos e sinérgicos dos empreendimentos para, só assim, conduzir a uma decisão sábia a respeito da viabilidade ambiental dos mesmos.

A fragmentação da realidade, então, invariavelmente conduz a uma visão distorcida dos impactos ambientais e macula os procedimentos licenciatórios. Essa prática deve ser rechaçada previamente sempre que possível, a fim de evitar danos irreversíveis ao patrimônio natural brasileiro.

8. Referências

BRANDT, Wilfred (Coord.). Guia técnico para atuação do Ministério Público no licenciamento ambiental de atividades de mineração. *MPMG Jurídico*, Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

_____. Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967. Dá nova redação ao decreto-lei 1.985 (Código de Minas), de 29 de janeiro de 1940. Brasília: Câmara dos Deputados, 1967.

_____. Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>>. Acesso em: 28 out. 2015.

_____. Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>. Acesso em: 28 out. 2015.

_____. Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução nº 371, de 5 de abril de 2006. Estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cál-

culo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental, conforme a lei n 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=5488>>. Acesso em: 28 out. 2015.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. AC2000.36.00.010649-5, Quinta Turma, Relator: Desembargador Federal João Batista Moreira, 27 de agosto de 2007. *Dje*, 5 out. 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CARSON, Rachel. *Primavera silenciosa*. São Paulo: Gaia, 2010.

FREIRE, William. *Código de mineração anotado*. 5. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2010.

FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do direito*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos*. 2. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

SILVA, José Afonso. *Direito constitucional brasileiro*. 10. ed. São Paulo: 2013.

DOI: 10.5935/1809-8487.20150024