

## Fragilidades de estudos de impacto contribuem para judicialização

Não são raras as ocasiões em que nos deparamos, seja no campo de nossas atividades profissionais ou acadêmicas, seja em notícias veiculadas na mídia nacional [1], com situações em que empreendimentos industriais ou econômicos de grande porte são embargados em razão da atuação administrativa dos órgãos de fiscalização ou de ações judiciais, na maioria das vezes propostas pelo Ministério Público, o que sempre ganha grande repercussão social e contribui para a formação de uma percepção (equivocada, registre-se) segundo a qual os órgãos de defesa e proteção do meio ambiente natural e cultural são sempre "inimigos" do desenvolvimento nacional e do crescimento econômico, opondo empecilhos



Contudo, a experiência de quem milita na área indica que, na grande

maioria das vezes em que tal situação se verifica, ela decorre da fragilidade técnica e da insuficiência dos estudos de impacto ambiental e cultural contratados pelos próprios empreendedores, normalmente secundada por uma análise complacente e superficial realizada pelos órgãos públicos responsáveis pelo licenciamento.

Tal estado de coisas, por violar o regramento constitucional e infraconstitucional sobre a temática, obriga a atuação dos órgãos administrativos e do Ministério Público, pois o bem jurídico envolvido possui natureza jurídica difusa, indisponível e intergeracional, não sendo passível de negociação ou renúncia, sob pena de responsabilização do omitente. Ademais, havendo dúvida sobre o risco de lesão ao meio ambiente e ao patrimônio cultural, por imperativo legal deve ser aplicado o princípio da prevenção, afastando o risco até que haja pleno esclarecimento técnico sobre os possíveis impactos.

Como sabido, a própria Constituição Federal vigente, em seu artigo 225, §1º, IV, dispõe que: "*Incumbe ao poder pública 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*". É também a Carta Magna que impõe o dever de todos os entes federativos impedir a destruição e a descaracterização do patrimônio cultural brasileiro (artigo 23, IV e 216, §1º).

Tendo em vista que o patrimônio cultural integra o conceito amplo de meio ambiente, obviamente que todos os impactos sobre os bens culturais materiais (tais como cavernas, sítios arqueológicos e paleontológicos, prédios históricos, conjuntos urbanos, monumentos paisagísticos e geológicos) e imateriais (tais como os modos de viver, de fazer e se expressar tradicionais, os lugares e referenciais de memória) devem ser devidamente avaliados para se averiguar a viabilidade do empreendimento e para se propor as correspondentes medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias.

Em razão disso, podemos afirmar que o licenciamento ambiental é um instrumento de acautelamento e proteção também do patrimônio cultural, encontrando fundamento constitucional no artigo 216, §1º, *in fine*, combinado com artigo 225, §1º, IV, da nossa Carta Magna.

Importante ressaltar que, tecnicamente, os estudos ambientais (*lato sensu*) "*são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco*" [2].

Entre esses estudos ambientais o mais conhecido, por exigir análise mais completa e efetiva dos impactos, é o chamado estudo de impacto ambiental (EIA), que é seguido do relatório de impacto ambiental (Rima). Ao lado dele, temos ainda a necessidade de estudos de impacto específicos envolvendo bens arqueológicos (Lei 3.924/61), sítios espeleológicos (Decreto 99.556/90) e paleontológicos (Portaria DNPM 542/2014).

Neste breve estudo nos referiremos mais especificamente ao EIA/Rima, conquanto o que aqui escrevemos se aplique, basicamente, a todos os demais estudos ambientais, uma vez que a variável relativa ao patrimônio cultural deverá ser considerada em todos eles.

O ordenamento jurídico de diversos países do mundo segue essa lógica e o Banco Mundial tem apregoado que o desenvolvimento econômico deve preservar e estimular o estudo sobre bens culturais, sendo adotada por aquele órgão uma política geral para ajudar a preservar cultura e evitar a sua eliminação. Por isso, recomenda-se um levantamento prévio e exaustivo de toda a área a ser impactada por um empreendimento econômico, mesmo que se pense, a princípio, que nada de significativo valor cultural exista no local [3].

Nos Estados Unidos, por exemplo, segundo o CEQ, Guidelines, 36 CFR 800.9, são considerados entre os efeitos adversos aos sítios históricos: a) destruição ou modificação de todo ou de parte do sítio; b) isolamento ou modificação do ambiente adjacente; c) introdução de elementos visuais, audíveis ou atmosféricos, que são estranhos ou que modificam o sítio; d) transferência ou venda de propriedade do governo, sem que tenham sido tomadas providências restritivas, visando a preservação, a manutenção ou o uso; e e) esquecimento do sítio, levando à sua deterioração ou destruição [4].

No Brasil não é diferente, pois a Resolução Conama 01/86, fundada na Lei 3.924/61, estabelece em seu artigo 6º, I, "c", que o estudo de impacto ambiental desenvolverá obrigatoriamente o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, com completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando o meio socioeconômico, o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

Álvaro Mirra ensina que todos os dados mencionados no artigo 6º da Resolução 01/86 devem necessariamente constar do EIA, por serem pontos mínimos absolutamente indispensáveis à correta avaliação dos impactos ambientais de empreendimentos sujeitos a essa modalidade de estudo [5].

Para Luiz Roberto Tommasi, objetiva-se com os estudos fazer com que os impactos ambientais de projetos, programas, planos ou políticas sejam considerados, fornecendo informações ao público, fazendo-o participar e adotando medidas que eliminem ou reduzam a níveis toleráveis esses impactos [6].

Herman Benjamim [7], a seu turno, elenca como principais objetivos do EIA: a) prevenção do dano ambiental; b) transparência administrativa; c) consulta aos interessados; e d) decisões administrativas informadas e motivadas.

Como instrumento jurídico composto por elementos técnicos interdisciplinares, o estudo de impacto ambiental (EIA) tem como objetivo prever e prevenir danos ambientais, norteando a escolha da melhor alternativa para se evitar, eliminar ou reduzir os efeitos prejudiciais decorrentes do empreendimento proposto.

Entretanto, apesar da expressa previsão legal, percebe-se que, em geral, os estudos de impacto ambiental negligenciam a análise dos impactos negativos causados aos bens culturais, relegando-os a uma condição de segunda importância, o que além de ser lamentável sob o ponto de vista prático, é condenável sob o ponto de vista jurídico. A omissão de dados mínimos nos diagnósticos e avaliações e a ausência de equipes multidisciplinares capacitadas para tanto são constatações rotineiras em tal campo.

Condenável, ainda, o despreparo e a incapacidade de muitos órgãos públicos encarregados de analisar adequadamente tais estudos, não raras vezes exercendo atividade meramente cartorária e se omitindo em questões de grande relevo para o patrimônio cultural brasileiro, o que acaba por gerar uma situação de grave e flagrante "insegurança jurídica" que a ninguém interessa.

Com efeito, uma vez comprovada a omissão ou negligência na análise dos impactos ao patrimônio cultural, tal fato pode redundar na suspensão ou cassação administrativa da licença ambiental indevidamente concedida (artigo 19, II, da Resolução Conama 237/97) ou no embargo administrativo ou judicial de eventuais ações de implantação. Essa é a regra do jogo, de todos conhecida.

Érika Bechara preconiza a necessidade de o empreendedor zelar pela completude do EIA/Rima produzido no âmbito do licenciamento ambiental, sob pena de ele próprio dar causa à nulidade das licenças outorgadas ou, na melhor das hipóteses, ao prolongamento indesejável do procedimento licenciatório em razão de questionamentos judiciais ou administrativos sobre a escassez ou a insuficiência de informações [\[8\]](#).

Destaca-se que omissões ou inconsistências podem redundar no reconhecimento judicial de nulidade dos estudos de impacto ambiental, porque pode e deve o Poder Judiciário efetuar o controle sobre o conteúdo do EIA, inclusive no tocante à consistência técnica e científica das análises empreendidas pela equipe que o elaborou, uma vez que a ausência do EIA, quando exigível, ou a sua inadequada realização, pela inobservância do seu conteúdo mínimo obrigatório, aí incluída a avaliação de impactos ao patrimônio cultural, acarreta a possibilidade de invalidação de todo o processo de licenciamento em andamento ou já concluído e, por via de consequência, da instalação, da entrada em operação e do prosseguimento da obra ou atividade licenciada [\[9\]](#).

Ademais disso, tal conduta pode ainda implicar responsabilização penal dos empreendedores e profissionais incumbidos dos estudos de impacto ambiental (artigo 69-A da Lei 9.605/98, com pena de reclusão de três a seis anos e multa), sem prejuízo da responsabilização cível, na modalidade objetiva, pelos danos materiais e morais eventualmente causados.

O servidor público que expedir autorizações ou licenças sem o embasamento em estudos ambientais completos pode, de igual sorte, ser responsabilizado criminalmente nos termos do artigo 67 da Lei 9.605/98, sem prejuízo da responsabilização por ato de improbidade administrativa e por eventuais danos em âmbito cível.

Por isso, como exigência indeclinável dos princípios da prevenção e do desenvolvimento sustentável, nos procedimentos de licenciamento ambiental deverão ser obrigatoriamente analisados todos os impactos sobre os bens culturais materiais e imateriais para se averiguar a viabilidade do empreendimento, prevenir danos e propor as correspondentes medidas mitigadoras e compensatórias.

Lamenta-se a falta de compromisso de muitos empreendedores e órgãos públicos que negligenciam o cumprimento dos velhos mandamentos acima expostos, produzindo estudos omissos e concedendo autorizações e licenças à margem da lei, contribuindo — eles próprios — para a necessária atuação dos órgãos de controle que, para fazerem valer o ordenamento jurídico vigente, não podem renunciar ao dever de adotar todas as medidas administrativas e judiciais necessárias.

Ante tal constatação, a fim de alcançar a redução da a judicialização de conflitos envolvendo a implantação de empreendimentos potencialmente poluidores e a preservação do patrimônio cultural, a primeira e mais importante medida a ser adotada é o simples cumprimento integral da lei pelos empreendedores e pelos órgãos licenciadores.

A aposta ou escolha pelo descumprimento dos regramentos jurídicos estabelecidos, fundada na crença da inoperância ou incompetência dos órgãos estatais de controle, é um jogo perigoso cujo resultado deve ser suportado, sem terceirização de responsabilidades, criação de falsos dilemas ou divulgação de crises artificiais, por aqueles que deliberadamente assumiram o risco de tal opção.

Como adverte Herman Benjamin, precisamos com urgência de um novo modelo de Estado de Direito ambiental, em que o poder público coopte o agente econômico, levando-o a adaptar seu projeto à legislação e a entender que a transgressão das normas não é forma de desenvolver o país, se o queremos fazer em bases sustentáveis [\[10\]](#).

[\[1\]](#) Cite-se, a título de exemplo, a ampla divulgação do recente embargo administrativo realizado pelo ICMBIO de uma indústria de cerveja de capital internacional que iniciou a implantação de seu empreendimento na APA Carste Lagoa Santa, região central de Minas Gerais, em região de ocorrência de diversos sítios arqueológicos pré-históricos e espeleológicos, sem que fossem realizados os necessários estudos de impacto (Nota Técnica APA CARSTE-ICMBIO nº 14/2021).

[\[2\]](#) Resolução CONAMA 237/97, artigo 1º. III.

[\[3\]](#) World Bank Technical Paper Number 62. The Management of Cultural Property in World Bank-Assisted Projects. Archaeological, Historical, Religious and Natural Unique Sites. Robert Goodland and Maryla Webb. Washington, D.C. September 1987.

[\[4\]](#) TOMMASI, Luiz Roberto. Estudo de Impacto Ambiental. São Paulo: CETESB: 1993, p. 75.

[\[5\]](#) MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Impacto Ambiental, Aspectos da Legislação Brasileira. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2008. p. 99.

[\[6\]](#) Estudo de Impacto Ambiental, p. 04.

[\[7\]](#) Os estudos de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa. Revista Forense, Rio de Janeiro, n. 317, p. 25-45, jan./mar. 1992. p. 30.

[8] Licenciamento e Compensação Ambiental na Lei do SNUC. São Paulo: Atlas, 2009. p. 125.

[9] MIRRA, Álvaro Luiz Valery. O controle judicial do conteúdo dos estudos de impacto ambiental. In: Direito Ambiental em Evolução 4. Coord: FREITAS, Vladimir Passos de. Curitiba: Juruá, 2005. p. 47.

[10] O estado teatral e a implementação do Direito Ambiental, In: BENJAMIN, Antonio Herman (Org.). Direito, água e vida. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 7., 2003, São Paulo.

**Date Created**

16/10/2021